

Pablo A. Proaño* (Ecuador)
Ema Gamboa Loaiza** (Ecuador)

Líneas jurisprudenciales de los dictámenes de constitucionalidad en los estados de excepción por pandemias en el Ecuador***

RESUMEN

Los estados de excepción permiten la acumulación de facultades exorbitantes para sobrellevar circunstancias que afecten la seguridad del Estado, las instituciones o los derechos humanos de los ciudadanos, como en el caso de una pandemia mundial. Esta institución, que se fundamenta en el derecho internacional, tiene en Ecuador normas y controles constitucionales que la regulan bajo los dictámenes de la Corte Constitucional, que tiene la competencia exclusiva en su regulación. Este artículo presenta un análisis de 111 dictámenes de la Corte Constitucional ecuatoriana sobre estados de excepción, de los cuales, once refieren a pandemias mundiales. El objetivo aquí es establecer la línea jurisprudencial de los estados de excepción por pandemia, siguiendo la metodología del profesor colombiano Diego López Medina, a partir de la extracción de criterios de la Corte Constitucional en lo relativo a causales, elementos que los justifican, y los ámbitos territorial y temporal de la declaratoria.

Palabras clave: estados de excepción; derecho constitucional; pandemia; línea jurisprudencial.

* Abogado, Universidad San Francisco de Quito, y magíster en Derecho Constitucional, Universidad Técnica Particular de Loja. Coordinador general y cofundador de la organización Dignidad y Derecho. paproano@dignidadyderecho.org / <https://orcid.org/0000-0002-9222-353X>

** Estudiante de Derecho, Universidad Central del Ecuador. Pasante de la Organización Dignidad y Derecho y de la compañía Gamboa&Group. eagamboa@uce.edu.ec / <https://orcid.org/0009-0005-8950-7821>

*** Extracto de la tesis de maestría de Pablo A. Proaño para obtener del título de magíster en Derecho Constitucional, Universidad Técnica Particular de Loja.

Jurisprudential Lines in the Constitutional Rulings on States of Emergency Derived from Pandemics in Ecuador

ABSTRACT

States of emergency allow the accumulation of exorbitant powers to address circumstances that affect national security, the institutions, or the human rights of citizens, for instance, during a global pandemic. In Ecuador, this institution, rooted in international law, is regulated by constitutional norms and controls established in the rulings of the Constitutional Court, who has exclusive competence to regulate it. This article analyzes one hundred eleven rulings of the Ecuadorian Constitutional Court concerning states of emergency, eleven of which refer to global pandemics. The aim is to establish the jurisprudential line on states of emergency that arise from pandemics, following the methodology of Colombian professor Diego López Medina, by extracting the Constitutional Court's criteria regarding the grounds, the elements that justify it, and the territorial and temporal scope of the state of emergency declaration.

Keywords: States of emergency; constitutional law; pandemic; jurisprudential line.

Fortlaufende Rechtsprechung bei Entscheidungen über die Verfassungskonformität von pandemiebedingten Ausnahmezuständen in Ecuador

ZUSAMMENFASSUNG

Ausnahmezustände ermöglichen die Akkumulation außergewöhnlicher Befugnisse zur Überwindung von Umständen, die die Sicherheit des Staates, der Institutionen oder der Menschenrechte der Bürgerinnen und Bürger, z. B. im Falle einer globalen Pandemie, beeinträchtigen. Diese aus dem Völkerrecht stammende Institution unterliegt in Ecuador Verfassungsnormen und -kontrollen, die es mithilfe der Entscheidungen des Verfassungsgerichts regeln, das über die ausschließliche Regelungsbefugnis verfügt. Der Beitrag stellt eine Analyse von einhundertelf Entscheidungen des ecuadorianischen Verfassungsgerichts zu Ausnahmezuständen vor, von denen elf sich auf globale Pandemien beziehen. Ziel ist es, die fortlaufende Rechtsprechung zu pandemiebedingten Ausnahmezuständen nach der Methode des kolumbinischen Professors Diego López Medina durch die Herausarbeitung der Kriterien des Verfassungsgerichts hinsichtlich der Rechtsgründe, rechtfertigenden Elemente und territorialen und zeitlichen Begrenzung ihrer Verhängung zu bestimmen.

Schlagwörter: Ausnahmezustände; Verfassungsrecht; Pandemie; fortlaufende Rechtsprechung.

Introducción

Los estados de excepción son una institución del Estado de derecho que se caracteriza por la concentración temporal y parcial de facultades constitucionales,

normalmente repartidas entre distintos poderes del Estado, y que permiten la suspensión temporal del ejercicio de ciertos derechos constitucionales.¹

A pesar de ser una institución jurídica activada con mucha frecuencia en nuestro país, puesto que entre 2008 y junio de 2023 se han expedido 136 decretos ejecutivos que crearon, modificaron, renovaron o extinguieron estados de excepción, en el derecho constitucional ecuatoriano no se han realizado profundas investigaciones al respecto.

Esta falencia podría incluso traducirse en responsabilidad internacional del Estado ante la violación de varios estándares del sistema interamericano de derechos humanos y los artículos alegados por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), incluso en contra del Ecuador, como es el Caso Zambrano Vélez vs. Ecuador, en el cual no se especificó el alcance material de la suspensión del estado de excepción decretado el 3 de septiembre de 1992, lo que generó un perjuicio para las víctimas y sus familiares. Esta es una de las razones por las que un adecuado estudio en la materia es, no solo pertinente, sino también necesario, considerando que las disposiciones constitucionales y normativas que regulan los estados de excepción no han sufrido cambios en tu texto desde su promulgación.

Sin embargo, la Corte Constitucional del Ecuador ha ido especificando y dotando de contenido estas normas a lo largo de sus 111 dictámenes de constitucionalidad en la materia a lo largo de estos últimos 15 años de vigencia de la carta constitucional. De estos 111 dictámenes, 11 contienen criterios jurisprudenciales relacionados con las pandemias mundiales.²

A esto se le deben sumar los criterios emitidos por la CIDH,³ entidad que considera la importancia del establecimiento de estas instituciones y su consecuente restricción de derechos para proteger la vida y salud de los ciudadanos. Es decir que, a pesar de que no existe una clasificación global de estados de excepción por pandemia, tanto la CIDH como la Corte Constitucional del Ecuador han emitido criterios relativos a dichas medidas en estas condiciones en particular. Serán estos criterios los que analizaremos para establecer la línea jurisprudencial de estados de excepción por pandemia en el Ecuador.

Para cumplir con este objetivo, en primer lugar, se expondrá un marco general de los estados de excepción, su historial y los instrumentos internacionales actuales que los avalan. Seguidamente, nos centraremos en el estudio histórico de los estados de excepción en Ecuador, exponiendo antecedentes en constituciones pasadas, realizando un breve análisis de las disposiciones respecto a un control externo y la restricción de derechos. De igual manera, presentaremos la normativa constitucional

¹ Leandro Despuy, *Los derechos humanos y los estados de excepción* (México D. F.: Universidad Nacional Autónoma de México, 1999), 34.

² Corte Constitucional del Ecuador, Pleno de la Corte Constitucional, Dictamen 2-23-EE/23 de 2023, J. P. Carmen Corral Ponce.

³ CIDH, *Pandemia y derechos humanos en las Américas* (Washington: OEA, 2020), 5-7.

y legal actual sobre la cual se fundamenta el vigente control de constitucionalidad. Finalmente, después de la exposición de los resultados de la investigación en su dimensión cuantitativa global de todos los estados de excepción a partir de 2008, entraremos de lleno a la determinación y el análisis del nicho citacional, para así establecer los parámetros y la expresión gráfica de la línea jurisprudencial ecuatoriana en estados de excepción por pandemias.

1. Generalidades de los estados de excepción

Cuando nos referimos a los estados de excepción, estamos hablando de una amplia gama de instituciones constitucionales, tales como el estado de emergencia, el estado de excepción, los poderes de emergencia, los estados de alarma, los poderes extraordinarios y demás instituciones análogas que se caracterizan por la suspensión de derechos constitucionales y la acumulación excepcional y temporal de facultades en un solo poder del Estado.⁴

Hablar en términos generales sobre teorías de esta institución resulta un trabajo amplísimo, puesto que cada Estado ha desarrollado, sobre el marco internacional vinculante, sus propias reglas, límites y regulaciones internas.⁵ Sin embargo, en esta sección se realiza una breve compilación de antecedentes a los regímenes de excepción modernos para establecer un importante contexto histórico. Después, se desarrollarán expresiones doctrinarias relevantes y se establecerán en breves rasgos los elementos vinculantes del derecho internacional en esta materia, para el posterior análisis de los estados de excepción en Ecuador y su jurisprudencia constitucional.

En el Ecuador, en palabras del profesor Juan Pablo Aguilar, el estado de excepción es “la institución que autoriza a concentrar poderes en una autoridad, limitar ciertos derechos o, en general, adoptar medidas que no se admiten en circunstancias normales”,⁶ por lo que se trata de una institución que confiere “potestades extraordinarias”⁷ al presidente por medio de la acumulación de facultades.

En palabras de la Corte Constitucional del Ecuador,⁸ cuando existe una afectación a los pilares de un Estado democrático “por hechos que ocurren en forma inesperada

⁴ Despuy, *Los derechos...*, 12.

⁵ Ver Rosa Melo Delgado, *El estado de excepción en el actual constitucionalismo andino* (Quito: Universidad Andina Simón Bolívar, Corporación Editora Nacional Quito, 2015), 12; Héctor Fix-Zamudio, “Los estados de excepción y la defensa de la Constitución”, *Boletín Mexicano de Derecho Comparado* 37, n.º 111 (2004): 111.

⁶ Juan Pablo Aguilar Andrade, “Entre la retórica de lo nuevo y la persistencia del pasado: la Corte Constitucional y los estados de excepción”, *Revista Iuris Dictio* 9, n.º 13 (2010): 61.

⁷ Julio César Trujillo, *Teoría del Estado en el Ecuador* (Quito: Universidad Andina Simón Bolívar, Corporación Editora Nacional, 2006), 327.

⁸ Corte Constitucional del Ecuador, Pleno de la Corte Constitucional, 007-11-DEC-CC de 27 de julio de 2011, 6.

y exigen del Estado una mayor capacidad de respuesta”, se prevé la figura del estado de excepción, mismo que “se corresponde con el surgimiento de eventos que irrumpen el funcionamiento común de un Estado democrático y además obstruyen o, en su defecto, desestabilizan la organización social” y que tiene como fin “proteger y sostener la organización social democrática que cuenta con un funcionamiento estructural usual y previsible”. Esta institución permite “la suspensión del ejercicio y funcionamiento de derechos, garantías e instituciones que responden a la naturaleza de un estado democrático” bajo una institución limitada.

Los estados de excepción en Ecuador tienen una regulación constitucional y legal. En la Constitución vigente,⁹ los artículos 164, 165 y 166 regulan a grandes rasgos las facultades del presidente y las condiciones de los estados de excepción. Empezaremos por desglosar los elementos aquí contenidos, complementando con las disposiciones constitucionales que amplían e interpretan estos criterios.

El primer inciso del artículo 164 indica:

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.

De este apartado se desprende que el presidente de la república es el encargado de decretar un régimen de excepción en las causas previamente citadas y establecer tanto las restricciones correspondientes al estado de excepción como sus condiciones temporales y territoriales. Al respecto, la Corte Constitucional en su Dictamen 1-21-EE/21 determinó que es el presidente en su decreto quien debe establecer los términos de una medida de restricción de derechos de modo claro y justificado, y que dicha facultad no puede ser delegada a otras instituciones.¹⁰

Además, el artículo 164 aborda el problema de la causal, misma que existe de forma taxativa en el texto constitucional: “En caso de agresión, conflicto armado internacional o interno, grave conmoción interna, calamidad pública o desastre natural”. Sin embargo, la Corte Constitucional nunca ha declarado inconstitucional un estado de excepción cuando el presidente invoca una causal no contemplada en este texto. Al contrario, existe una tendencia no determinada por la ley a subsanar la falta de causal explícita en el decreto, por cuanto se trata de “un requisito formal que no involucra en sí mismo un pronunciamiento negativo de la constitucionalidad del decreto” y que se puede desprender “del análisis de los hechos que dieron

⁹ Constitución de la República del Ecuador, 20 de octubre de 2008.

¹⁰ Corte Constitucional del Ecuador, Pleno de la Corte Constitucional, Dictamen 1-21-EE/21 de 2021. J. P. Agustín Grijalva Jiménez, párrafo 55.

lugar a la adopción de esta situación excepcional”.¹¹ La Corte incluso ha corregido la causal cuando se colige más de otra de las establecidas en la ley conforme a una lectura integral del decreto y cuando las circunstancias expuestas “corresponden con mayor propiedad a la ocurrencia” de una causal diferente. Entonces, el “error en la identificación de la causal” no es, en sí mismo, un incumplimiento de este requisito.¹² Sin embargo, en un fallo de 2020,¹³ la Corte ha recordado que “la causal no puede ser invocada de manera ambigua o abusiva”.

Respecto del ámbito territorial del estado de excepción, durante años, la Corte Constitucional no estableció ningún parámetro sobre cómo establecerlo. Sin embargo, en 2019, mediante Dictamen 4-19-EE/19, la Corte dispuso que “para cumplir con los principios de necesidad y proporcionalidad, las medidas que se adopten en un estado de excepción deben limitarse al ámbito espacial o territorial en el que estén ocurriendo los hechos que justifican tales medidas, sin afectar los derechos de personas ajenas a esta situación”.¹⁴ Este parámetro se complementa con el Dictamen 6-20-EE/20, donde se determina que para establecer un estado de excepción en todo el territorio nacional, es obligación del Ejecutivo “justificar expresamente las razones” por las que se abarca todo el ámbito territorial.¹⁵ Caso contrario:

... Se identifica claramente la delimitación geográfica, estableciendo concretamente la jurisdicción o jurisdicciones cantonales, provinciales o regionales sobre las que rige el estado de excepción; y, se acompaña la suficiente información objetiva que da cuenta de la real ocurrencia de los hechos en las jurisdicciones específicas sobre las que se declara el estado de excepción y su situación calamitosa en comparación con otras jurisdicciones.¹⁶

Sin embargo, ante la falta de esta determinación, la Corte presume que se trata de hechos con un impacto a nivel nacional,¹⁷ por lo que se colige que la indeterminación o falta de argumentación sobre la determinación territorial tampoco es causal de inconstitucionalidad en sí misma.

¹¹ Corte Constitucional del Ecuador, Pleno de la Corte Constitucional, Sentencia 007-11-DEC-CC de 2011, 9.

¹² Corte Constitucional del Ecuador, Pleno de la Corte Constitucional, Dictamen 2-23-EE/23 de 2023. J. P. Carmen Corral Ponce, párrafo 32-33.

¹³ Corte Constitucional del Ecuador, Pleno de la Corte Constitucional, Dictamen 3-20-EE/20 de 2020, párrafo 120. J. P. Enrique Herrería Bonet.

¹⁴ Corte Constitucional del Ecuador, Pleno de la Corte Constitucional, Dictamen 4-1-EE/19 de 2019.

¹⁵ Corte Constitucional del Ecuador, Pleno de la Corte Constitucional, Dictamen 6-20-EE/20 de 2020. J. P. Daniela Salazar Marín.

¹⁶ Corte Constitucional del Ecuador, Pleno de la Corte Constitucional, Dictamen 4-21-EE/21 de 2021, párrafo 7.4.5.1. J. P. Carmen Corral Ponce.

¹⁷ Corte Constitucional del Ecuador, Pleno de la Corte Constitucional, Dictamen 6-20-EE/20 de 2020, párrafo 31. J. P. Daniela Salazar Marín.

El segundo inciso del artículo 164 de la Constitución del Ecuador establece los parámetros que luego serán recogidos por la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional¹⁸ (LOGJCC) referidos a elementos que se revisan en el control de constitucionalidad. Dicho artículo de la Constitución indica claramente que deben observarse parámetros de necesidad, proporcionalidad, legalidad, temporalidad, territorialidad y razonabilidad. Además, determina todas las disposiciones que deben estar contenidas en el decreto: causal, motivación, ámbitos territorial y temporal, medidas a implementarse, derechos suspendidos y notificaciones. Posteriormente, el artículo 165 de la Constitución del Ecuador dispone los derechos que pueden ser suspendidos o limitados, nuevamente como una lista taxativa y una lista de las medidas que puede ejecutar el presidente dentro de los estados de excepción, a saber: derecho a la inviolabilidad de domicilio, inviolabilidad de correspondencia, libertad de tránsito, libertad de asociación y reunión, y libertad de información. Por último, el inciso final del artículo 165 de la Constitución establece la responsabilidad de los funcionarios públicos por cualquier abuso cometido en ejercicio de sus funciones durante el régimen excepcional. Este criterio se complementa con lo dispuesto en el Dictamen 7-21-EE/21, donde en su párrafo 53 puntualiza el alcance de esta responsabilidad al siguiente tenor:

Esta Corte previene [...] que los Estados de excepción o los dictámenes que se dicten en torno a estos no enervan ni condicionan los deberes y responsabilidades existentes en el régimen ordinario y que son atribuidas de forma expresa a la Función Ejecutiva –ni de los órganos que la componen–, a la Policía Nacional ni de la coordinación debida con otros órganos o entidades del Estado para el cumplimiento de los fines institucionales y garantía de los derechos constitucionales de las personas.¹⁹

El artículo 166 de la Constitución, seguidamente, en su primer inciso establece el deber de notificación, el control constitucional y la facultad de revocatoria de la Asamblea Nacional. Los incisos segundo y tercero fijan las condiciones de temporalidad y renovación, delimitando como plazo máximo 60 días y una renovación de hasta 30 días cuando las causas que lo motivaron persisten. No existe disposición en contrario respecto de estados de excepción sucesivos o limitaciones a la cantidad de declaratorias que el presidente puede establecer. En cuanto a la terminación, el mismo artículo dispone que, de no renovarse un estado de excepción, este se considerará caducado al término de los 60 días. Además, permite su terminación anticipada cuando las causas que lo motivaron desaparezcan.

¹⁸ Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional [LOGJCC], *Registro Oficial Suplemento 52*, 22 de octubre de 2009.

¹⁹ Corte Constitucional del Ecuador, Pleno de la Corte Constitucional, Dictamen 7-21-EE/21 de 2021. J. P. Carmen Corral Ponce.

Respecto de la temporalidad, de igual forma la Corte resolvió recientemente la obligación del Ejecutivo de justificar las razones por las que decide extender el estado de excepción o su renovación al máximo tiempo permitido, sin que ello constituya tampoco una causa de inconstitucionalidad.²⁰

Por lo que se refiere a la renovación, la Corte también ha establecido condiciones expresas para esta. En los dictámenes 4-21-EE²¹ y 7-21-EE/21²² la Corte decide por primera vez que, para aceptar una renovación, se verifiquen tres elementos: i) que las causas que motivaron el estado de excepción persistan (presupuesto fáctico), ii) que el estado de excepción se encuentre vigente al momento de la renovación (temporalidad), iii) que se notifique de forma expresa la renovación (formalidad). Sin perjuicio de estos criterios, no existe hasta ahora un decreto de renovación que haya sido declarado inconstitucional por incumplir estos criterios.

Finalmente, existen criterios jurisprudenciales en cuanto a la instauración de un nuevo estado de excepción sobre los mismos hechos y causal posterior a la terminación de un estado de excepción o su respectiva renovación. Sin embargo, nos remitiremos a estos criterios en el apartado siguiente.

En cuanto a los criterios de control constitucional de los estados de excepción, estos se encuentran especificados en la LOGJCC, a partir del artículo 119, donde se determina que el objeto debe “garantizar el disfrute pleno de los derechos constitucionales y salvaguardar el principio de separación y equilibrio de los poderes públicos”. Este control constitucional debe realizarse de oficio, y no afecta la vigencia del estado de excepción. En el control formal se busca determinar que el decreto ejecutivo contenga la identificación de los hechos, la causal invocada, la justificación de la declaratoria, los ámbitos territorial y temporal, los derechos limitados de ser el caso y las notificaciones correspondientes (art. 120). Luego, cada medida debe cumplir con la formalidad de ser de las enumeradas por la norma constitucional y enmarcarse en las competencias materiales, especiales y temporales de los estados de excepción (art. 122).

Por otro lado, el control material de la declaratoria verifica la ocurrencia de los hechos, la configuración de la causal, que no puedan ser superados por el régimen ordinario y que la declaratoria se enmarque en los límites temporales y espaciales establecidos por la Constitución.²³ Finalmente, se realiza un control material de cada medida adoptada, donde se verificará su necesidad, idoneidad y proporcionalidad, que exista una relación de causalidad directa entre la medida y los hechos alegados,

²⁰ Corte Constitucional del Ecuador, Pleno de la Corte Constitucional, Dictamen 6-20-EE/20 de 2020, párrafo 28. J. P. Daniela Salazar Marín.

²¹ Corte Constitucional del Ecuador, Pleno de la Corte Constitucional, Dictamen 4-21-EE/21 de 2021, párrafo 15. J. P. Daniela Salazar Marín.

²² Corte Constitucional del Ecuador, Pleno de la Corte Constitucional, Dictamen 7-21-EE/21 de 2021, párrafo 10. J. P. Carmen Corral Ponce.

²³ Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional [LOGJCC], 22 de octubre de 2009, artículo 121.

que no afecte el núcleo esencial de los derechos ni los derechos intangibles y que no altere o interrumpa el normal funcionamiento del Estado.²⁴

En este orden de ideas, para Ecuador, los parámetros de derecho internacional que rigen los estados de excepción emanan de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH), el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP) y los estándares de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH). Además, organismos como la CIDH han emitido informes vinculantes para el Estado ecuatoriano,²⁵ que forman parte del *corpus iuris* internacional y son relevantes por su subsidiariedad y complementariedad al momento de realizar interpretaciones sobre el marco jurídico nacional.

El PIDCP en su artículo 4 establece los parámetros de los estados de excepción, tales como las condiciones donde puede adoptarse, mismas que deben ser excepcionales y “que pongan en peligro la vida de la nación y cuya existencia haya sido proclamada oficialmente”. Además, estipula que las medidas impuestas por el Estado deben ser estrictamente limitadas a las exigencias de la situación, siempre y cuando “tales disposiciones no sean incompatibles con las demás obligaciones que les impone el derecho internacional y no entrañen discriminación alguna fundada únicamente en motivos de raza, color, sexo, idioma, religión u origen social”.²⁶

Se trata de una suspensión taxativa y limitada, para protección del derecho a la vida, la prohibición de la tortura, de la esclavitud, libertad de conciencia y de religión, entre otros. Además, se impone, en su numeral 3, la obligación de notificación a los demás estados parte por medio del Secretario General de las Naciones Unidas.

Análogamente, la CADH establece parámetros similares cuando en su artículo 27 limita las causas de los estados de excepción a casos “de guerra, de peligro público o de otra emergencia que amenace la independencia o seguridad del Estado parte”. Las medidas adoptadas deben ser estrictamente limitadas a las exigencias de la situación y las suspensiones de los derechos que contiene el tratado no pueden ser “incompatibles con las demás obligaciones que les impone el derecho internacional y no entrañen discriminación alguna fundada en motivos de raza, color, sexo, idioma, religión u origen social”.²⁷

De igual forma, en el numeral 2 del artículo 27 de la CADH se dispone la no suspensión de los derechos al reconocimiento de la personalidad jurídica, a la vida, a la integridad personal, la prohibición de la esclavitud, el principio de legalidad y de retroactividad, entre otros, así como también la obligación de notificación al Secretario General de la Organización de los Estados Americanos.²⁸

²⁴ LOGJCC, artículo 123.

²⁵ Corte Constitucional del Ecuador, Pleno de la Corte Constitucional, Sentencia 28-19-AN/21 de 2021. J. P. Daniela Salazar Marín.

²⁶ PIDCP, artículo 4, 16 de abril de 1966.

²⁷ CADH, artículo 27, 22 de noviembre de 1969.

²⁸ *Idem*.

Los expertos en la materia han determinado que para activar esta institución debe aplicarse el denominado principio de amenaza excepcional,²⁹ determinado por el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Pidesc), como situaciones que pongan en riesgo la vida de la nación, y por la CADH, en caso de guerra, peligro público u otra emergencia que amenace la independencia o seguridad del Estado.³⁰ Según Florentín Meléndez, las circunstancias que motiven un estado de excepción deben ser “de peligro real o inminente, que además sea grave e insuperable por las instituciones jurídicas normales de que dispone el Estado”.³¹

También se reconoce la importancia del principio de temporalidad, que establece que los estados de excepción “nunca pueden estar destinados a regir por tiempo indefinido ni mucho menos de manera permanente”,³² sino, al contrario, su objetivo primordial debe ser el restablecimiento del orden anterior.³³

Del mismo modo, de la excepcionalidad se derivan los principios de necesidad y proporcionalidad. Según el Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas,³⁴ las medidas dictadas durante el estado de excepción deben ser estrictamente limitadas a las exigencias de la situación. La Corte IDH, en el marco del Caso Vélez Zambrano y otros vs. Ecuador, recogió las condiciones establecidas por el Tribunal Europeo de Derechos Humanos (TEDH) para justificar la necesidad de un estado de excepción: “Que exista una situación excepcional de crisis o emergencia; que ésta afecte a toda la población, y que constituya una amenaza a la vida organizada de la sociedad”.³⁵

Finalmente, los principios que se refieren a la publicidad y las notificaciones de los estados de excepción se acuñan bajo el “principio de proclamación”.³⁶ Este contiene una dimensión interna, referente al conocimiento general de la población y los mecanismos de control internos,³⁷ y una dimensión externa, a veces denominada “principio de notificación”, respecto de la comunicación a otros Estados y organismos internacionales.³⁸ Todo esto con el fin de evitar abusos de esta institución, tales como estados de excepción indefinidos, *de facto*, complejos o institucionalizados.³⁹

²⁹ Florentín Meléndez Padilla, “Los derechos fundamentales en los estados de excepción según el derecho internacional de los derechos humanos” (tesis doctoral, Universidad Complutense de Madrid, 1997), 41, bit.ly/3rNiZEC

³⁰ Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, artículo 4.

³¹ Meléndez, *Los derechos...*, 41.

³² *Ibid.*, 42.

³³ OACDH, Observación General No. 29 de 31 de agosto de 2001, Estados de emergencia, CCPR/C/21/Rev.1/Add.11, párrafos 1-2.

³⁴ *Ibid.*, párrafo 4.

³⁵ Corte IDH, Caso Vélez Zambrano c. Ecuador, Sentencia de 4 de julio de 2007, Fondo, Reparaciones y Costas, Serie C, No. 166, párrafo 46.

³⁶ Despuy, *Los derechos...*, 26.

³⁷ Meléndez, *Los derechos...*, 42.

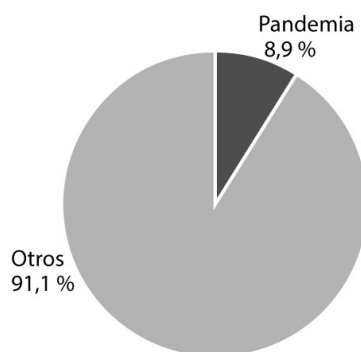
³⁸ Daniel Zovatto, *Los estados de excepción y los derechos humanos en América Latina* (Caracas: Editorial Jurídica Venezolana, 1990), 90.

³⁹ *Ibid.*, 48-51.

2. Línea jurisprudencial de estados de excepción por pandemias en Ecuador

Para proceder con el análisis de los estados de excepción por pandemias, debemos primero ubicarlos dentro del marco general de esta institución. Ello, en virtud de que los estados de excepción como tal no se distinguen por categorías, sino por causales. Sin embargo, para fines académicos, se realizó una búsqueda exhaustiva de todos los dictámenes de estados de excepción, para distinguir aquellos realizados en el marco de una pandemia.

Gráfico 1. Estados de excepción dictados por el presidente de la República entre 2008 y 2023



Fuente: Elaboración propia.

Como se puede apreciar en el gráfico 1, entre 2008 y octubre de 2023, solo 12 de los 135 decretos ejecutivos que instauran o renuevan un estado de excepción son relativos a pandemias. Sin embargo, es interesante señalar que uno de estos 12 estados de excepción se originó por la pandemia de la gripe AH1N1 en el año 2009 y los 11 restantes en los últimos 3 años por motivo de la pandemia del covid-19, lo cual deja un importante desarrollo jurisprudencial a considerar.

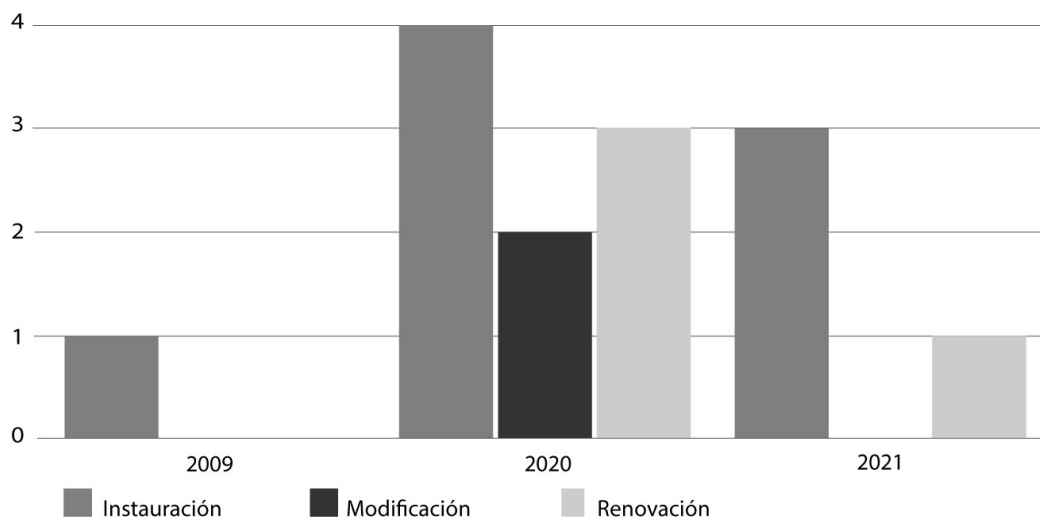
En el gráfico 2 se evidencian los tipos de decreto ejecutivo. De la lectura del artículo 166 de la Constitución del Ecuador, se colige que existen tres tipos de decretos ejecutivos con relación a los estados de excepción: aquellos que lo instauran, los que lo renuevan y los que lo terminan anticipadamente. Además, la Corte ha reconocido en su jurisprudencia un cuarto tipo: aquellos que modifican las condiciones del estado de excepción sin instaurar uno nuevo.⁴⁰ De igual forma, estos decretos modificatorios de un estado de excepción están sujetos a control constitucional.

En 2009, solo existe un decreto de instauración; en 2020, cuatro decretos de instauración, dos de modificación y tres de renovación; y en 2021, tres de instauración con apenas una renovación.

⁴⁰ Ver, por ejemplo, Corte Constitucional del Ecuador, Pleno de la Corte Constitucional, dictámenes 002-12-DEE-EE y 002-16-DEE-CC.

Una vez establecidas las cifras de estados de excepción por pandemias, procederemos a determinar el nicho citacional, es decir, el conjunto de decisiones que conforman la línea jurisprudencial,⁴¹ que en este caso consta de 11 sentencias y dictámenes.

Gráfico 2. Tipos de decreto de estados de excepción por pandemia 2008-2023



Fuente: Elaboración propia.

2.1. Determinación del nicho citacional

La Constitución, en su artículo 436.6, determina que la jurisprudencia de la Corte Constitucional es de carácter vinculante. Este principio se recoge en el artículo 2.3 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional y se especifica aún más en la Sentencia 535-17-EP/21, donde en sus párrafos 43 y 44 señala que este principio es “el resultado de la interpretación del ordenamiento jurídico por parte del órgano decisor, por lo que no se desprende de manera directa de las disposiciones que conforman dicho ordenamiento”⁴² y es obligatorio “horizontalmente respecto de la propia Corte, y verticalmente, respecto de todas las demás autoridades jurisdiccionales” en lo relativo a la *ratio decidendi*, es decir, el “conjunto de razones que son esenciales para la justificación de lo decidido”.⁴³

Bajo esta definición de precedente jurisprudencial, es necesario remitirnos al jurista colombiano Diego López Medina para establecer en qué consiste la metodología de las líneas jurisprudenciales, puesto que permitirá aproximarnos al desarrollo jurisprudencial de la Corte Constitucional ecuatoriana de forma clara, sintética y gráfica. Esta metodología consiste en el seguimiento del desarrollo decisional

⁴¹ Diego López Medina, *El derecho de los jueces* (Bogotá: Legis, Universidad de los Andes, 2006), 171.

⁴² Corte Constitucional del Ecuador, Pleno de la Corte Constitucional, Sentencia 532-17-EP/21 de 2021, párrafo 43.

⁴³ *Ibid.*, párrafo 44.

respecto de un concepto, pregunta o problema jurídico a través de jurisprudencia, en este caso, de la Corte Constitucional.⁴⁴ En esta investigación se busca desarrollar la línea jurisprudencial respecto de la causal, ámbito territorial y temporal, y la restricción de derechos de los estados de excepción por pandemia en el Ecuador entre 2008 y 2023.

Siguiendo esta metodología, el Dictamen 4-21-EE/21⁴⁵ servirá como punto arquimédico, es decir, la sentencia más reciente y, a la vez, la que contiene el mismo patrón técnico en relación con los casos sometidos a investigación, con el propósito de ayudar en la identificación de las sentencias relevantes o sentencias “hito” y en su sistematización.⁴⁶

A partir de esta, se formará el “nicho citacional”, es decir, el conjunto de decisiones que conforman la línea jurisprudencial. Procederemos, entonces, a describir las sentencias del nicho citacional, a fin de continuar con el análisis.

Tabla 1. Nicho citacional de dictámenes de la Corte Constitucional sobre estados de excepción por pandemias en Ecuador

Año	Número de sentencia/dictamen	Fecha de la decisión
2009	0002-09-SEE-CC	05/05/2009
2020	1-20-EE/20	19/03/2020
	1-20-EE/20A	25/03/2020
	2-20-EE/20	22/05/2020
	3-20-EE/20	29/06/2020
	5-20-EE/20	24/08/2020
	5-20-EE/A	04/09/2020
	7-20-EE/20	27/01/2020
2021	1-21-EE/21	06/04/2021
	2-21-EE/21	28/04/2021
	3-21-EE/21	21/07/2021
	4-21-EE/21	04/08/2021

Fuente: Buscador de la Corte Constitucional del Ecuador (CCE). Cuadro elaborado a partir del sistema de la Corte Constitucional del Ecuador, <https://buscador.corteconstitucional.gob.ec/buscador-externo/principal>

⁴⁴ López Medina, *El derecho...*, 168.

⁴⁵ Corte Constitucional del Ecuador, Pleno de la Corte Constitucional, Dictamen 4-21-EE/21 de 2021. J. P. Carmen Corral Ponce.

⁴⁶ López Medina, *El derecho...*, 140.

2.2 . Descripción del nicho citacional

2.2.1. Sentencia 0002-09-SEE-CC

La Sentencia 0002-09-SEE-CC de 5 de mayo de 2009 se expidió en relación con el Decreto Ejecutivo 1693 firmado por el expresidente Rafael Correa, quien declaró un estado de excepción por grave conmoción interna, en virtud de que la rápida transmisión del virus de la influenza porcina -de conformidad con la alerta internacional de salud pública expedida por la Organización Mundial de la Salud (OMS)- fue declarada como pandemia, y la recomendación del Comité de Operaciones de Emergencia Nacional (COE nacional) de solicitar el estado de excepción como medida preventiva.⁴⁷

En esta sentencia, la Corte Constitucional estableció que los problemas jurídicos a plantear eran la naturaleza jurídica y finalidad de los estados de excepción, así como el cumplimiento de los requisitos formales y materiales establecidos en el artículo 166 de la Constitución.⁴⁸ Se trata de la primera sentencia que se emitió respecto de un estado de excepción por una pandemia mundial en Ecuador.

Sobre el problema jurídico, la Corte estableció que el estado de excepción “es un mecanismo o arreglo normativo-constitucional con el que cuentan los Estados Democráticos” para afrontar situaciones excepcionales y defender los derechos de los ciudadanos en circunstancias donde dichos derechos no puedan ser protegidos con los mecanismos jurídico-institucionales regulares.⁴⁹ Sobre el fin de los estados de excepción, la Corte citó la Opinión Consultiva OC-8-87 de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH) que indica que el único fin de la declaratoria de estados de excepción es el respeto de los derechos, la defensa de la democracia y de las instituciones del Estado.⁵⁰ Además, en un interesante criterio comprueba la gravedad de la conmoción interna como la “inminencia y magnitud de la afectación, ante lo cual, es *deber del Estado prevenir la expansión de epidemias que de forma grave amenazan a la población*”⁵¹ (énfasis agregado). Seguidamente, la Corte examinó la prueba de que la pandemia atenta contra la seguridad del Estado y la convivencia pacífica y la prueba de que los medios ordinarios no son suficientes para devolver la normalidad institucional. Luego, analizó que las medidas fueran estrictamente necesarias, con una relación de causalidad con los hechos, razonables y proporcionales. La Corte indicó que “si no existe una preparación adecuada frente

⁴⁷ Corte Constitucional del Ecuador, Pleno de la Corte Constitucional, Sentencia 0002-09-SEE-CC de 2009, párrafos 2-3. J. P. Roberto Bhrunis Lemarie.

⁴⁸ *Ibid.*, párrafos 5-6.

⁴⁹ *Ibid.*, párrafos 6-7.

⁵⁰ *Ibid.*, párrafos 14-15.

⁵¹ *Ibid.*, párrafo 12.

a la amenaza del virus, sería probablemente insuficiente la institucionalidad actual para hacerle frente”⁵² a la pandemia.

Finalmente, la Corte declaró la constitucionalidad del decreto y las medidas dispuestas por el presidente.

2.2.2. *Dictamen 1-20-EE/20*⁵³

El Dictamen 1-20-EE/20, de 19 de marzo de 2020, es el segundo dictamen constitucional relacionado con estados de excepción en pandemias. Su origen es el Decreto 1017 del presidente Lenín Moreno por calamidad pública ante los casos de covid-19 confirmados y la declaratoria de pandemia por parte de la OMS. La Corte no estableció un problema jurídico a resolver, por lo que se asume que la discusión deriva en la constitucionalidad o no del decreto ejecutivo y las medidas que contiene, por medio de su análisis formal y material.

En cuanto al control material de la declaratoria, la Corte estableció por primera vez en los dictámenes de constitucionalidad, la definición y las condiciones para que un evento configure una calamidad pública: “Toda situación de catástrofe con origen en causas naturales o antrópicas que, por tener carácter de imprevisible o sobreviniente, provoca graves consecuencias en la sociedad, particularmente la lesión o puesta en riesgo de la integridad de la vida humana o de la naturaleza”.⁵⁴ De allí que determinó dos elementos de esta causal: i) la presencia de una situación catastrófica derivada de causas naturales o humanas que afecte gravemente las condiciones sociales de una región o del país y ii) que la ocurrencia de dicha situación sea imprevista o sobreviniente, apoyándose en un fallo de la Corte Constitucional colombiana.⁵⁵ Entonces, la Corte verificó que la calidad de la pandemia y la tasa de transmisibilidad y mortalidad del virus configuran el primer requisito. Sobre el segundo, se concluyó que se trata de un virus nuevo y sin tratamiento o vacuna conocida hasta entonces, por lo que se configura la causal. Con respecto al control formal de las medidas, la Corte estableció que el decreto cumple con las formalidades del ordenamiento jurídico y se enmarca en las limitaciones constitucionales. Respecto del control material de las medidas, la Corte analiza la suspensión del

⁵² *Ibid.*, párrafo 13.

⁵³ Corte Constitucional del Ecuador, Pleno de la Corte Constitucional, Dictamen 1-20-EE/20 de 2020. J. P. Teresa Nuques Martínez.

⁵⁴ *Ibid.*, párrafo 28.

⁵⁵ Corte Constitucional de la República de Colombia, Sentencia C-216/11 de 2011, definición de calamidad pública: “Situación catastrófica que se deriva de causas naturales o técnicas, y que produce una alteración grave e intempestiva de las condiciones sociales, económicas y ecológicas de una región o de todo el país, o, como aquella desgracia o infortunio que afecte de manera intempestiva a la sociedad, o a un sector importante de ella y que perturbe o amenace perturbar de manera grave, inminente o intempestiva el orden económico, social o ecológico”.

derecho a la libertad de tránsito, determinando su idoneidad, necesidad y proporcionalidad, así como su razonabilidad, dado que supera las medidas ordinarias, y su fin legítimo. En lo relativo a la suspensión del derecho a la libertad de asociación y reunión, se precisó la idoneidad, necesidad y proporcionalidad de la medida, sirviéndose del análisis del acápite anterior. Además, respecto de la atribución de facultades conferidas a los Comités de Operaciones de Emergencia, la Corte estableció la constitucionalidad de que esta entidad tenga la facultad de determinar los horarios de restricción a la libertad de tránsito, asociación y reunión, tales como el toque de queda, y dictar los términos en que se limitará el derecho a la libertad de asociación y reunión. La Corte indicó que estos parámetros se deben cumplir en estricta coordinación con las autoridades correspondientes, para cumplir el objeto y fin del estado de excepción.⁵⁶

Finalmente, la Corte aceptó la constitucionalidad del estado de excepción y sus medidas.

2.2.3. *Dictamen 1-20-EE/20A*⁵⁷

El Dictamen 1-20-EE/20A modificó las disposiciones del estado de excepción señaladas previamente en el Dictamen 1-20-EE/20. Estableció que toda la provincia del Guayas sería considerada una zona de seguridad, por lo que se disponía la cooperación de las Fuerzas Armadas con la Policía Nacional, bajo la dirección del COE para el cumplimiento de las medidas ordenadas por el anterior decreto, con base en el incumplimiento de las medidas dispuestas y el aumento de casos de covid-19, según informes del Gobierno.

El problema jurídico, aunque no descrito explícitamente por la Corte, consistió en determinar la constitucionalidad o no de esta medida. En lo relevante para el presente estudio, la Corte dispuso claramente limitaciones expresas a las atribuciones del COE nacional, tales como no limitar o restringir derechos distintos a los suspendidos por medio del decreto ejecutivo que instaure o modifique el estado de excepción, pues es “una potestad exclusiva del Presidente de la República”.⁵⁸

La Corte terminó por resolver la constitucionalidad del decreto y las medidas que contiene. Es un caso interesante porque el dictamen se realiza sobre un decreto que modifica las medidas del estado de excepción, un tipo muy poco utilizado.

⁵⁶ *Ibid.*, párrafo 74.

⁵⁷ Corte Constitucional del Ecuador, Pleno de la Corte Constitucional, Dictamen 1-20-EE/20A de 2020. J. P. Roberto Bhrunis Lemarie.

⁵⁸ *Ibid.*, párrafo VI.1.f.

2.2.4. *Dictamen 2-20-EE/20*⁵⁹

El Dictamen 2-20-EE/20 se realiza respecto del Decreto 1052 que renueva el primer estado de excepción por la pandemia del covid-19 para la extensión de la emergencia sanitaria por parte del Ministerio de Salud y frente a la petición del Ministerio de Defensa y el Servicio Nacional de Gestión de Riesgos y Emergencias, además de distintas gobernaciones, todos solicitando la extensión del estado de excepción por no haberse mitigado los contagios ni aligerado la atención sanitaria.

Al respecto, la Corte analizó de forma novedosa el criterio relacionado con la limitación del derecho a la libertad de tránsito, pues reiteró que cada persona tiene derecho al debido proceso y garantías procedimentales, como la presunción de inocencia, por lo que una medida de toque de queda dentro de un estado de excepción no puede presumir el incumplimiento de la ley.⁶⁰ No estableció mayor análisis sobre las limitaciones al derecho de asociación y reunión, la movilización militar y policial o las facultades conferidas del COE. Ahora bien, respecto de parámetros sobre temporalidad, la Corte ordenó al Estado tomar las medidas necesarias para que enfrente la pandemia desde mecanismos jurídicos ordinarios, en virtud de los límites que la Constitución establece para los estados de excepción, que son de 60 días más su renovación de 30 días. Se destaca el criterio de la Corte hacia la protección de la libertad de expresión y protesta pública, indicando que, en lo posible, se debe garantizar el derecho a la protesta pacífica, con distanciamiento, normas biosanitarias y demás, a pesar de la declaratoria.

La decisión de la Corte fue la de declarar la constitucionalidad del decreto y, por ende, del estado de excepción.

2.2.5. *Dictamen 3-20-EE/20*⁶¹

El Dictamen 3-20-EE/20 tiene su fundamento en el Decreto Ejecutivo 1074, que estableció un nuevo estado de excepción por calamidad pública en todo el territorio nacional, debido a la no superación de la pandemia del covid-19. El decreto recogió oficios del Ministerio de Salud y del COE nacional, indicando el número de contagios y la etapa de transmisión comunitaria, que motivan la interposición de un nuevo estado de excepción, así como oficios del Ministerio de Producción y Comercio Exterior y del Trabajo que refieren situaciones de pérdidas económicas y desempleo.

La Corte identificó que los hechos alegados configuran la causal, porque “el país pasó a una fase de transmisión comunitaria”, por lo que acontecieron “hechos

⁵⁹ Corte Constitucional del Ecuador, Pleno de la Corte Constitucional, Dictamen 2-20-EE/20 de 2020. J. P. Ramiro Ávila Santamaría.

⁶⁰ *Ibid.*, párrafo 16.

⁶¹ Corte Constitucional del Ecuador, Pleno de la Corte Constitucional, Dictamen 3-20-EE/20 de 2020. J. P. Enrique Herrería Bonnet.

sobrevinientes” que “permiten a esta Corte concluir que la situación se adecua a los parámetros para considerarla una calamidad pública”.⁶² Sin embargo, se verificó que la emergencia económica no fue un hecho sobreviniente y no se adecuó a ninguna de las causales del artículo de la Constitución, por lo que no es un hecho que amerite adoptar un régimen emergente. Al respecto, la Corte analizó la validez de un nuevo estado de excepción sucesivo. Indicó que “ningún Estado democrático puede permanecer en un régimen excepcional de manera permanente”,⁶³ pero eso no lo exime de garantizar los derechos de sus ciudadanos, especialmente a la vida, integridad y salud. De modo que aceptó esta nueva declaratoria imponiendo la obligación de que “el Estado tome las medidas necesarias para enfrentar la pandemia de conformidad con los mecanismos jurídicos ordinarios”.⁶⁴ La Corte determinó que, en una lectura estricta de la Constitución, se debería concluir que no se puede establecer un nuevo estado de excepción después de la prórroga por un marco fáctico idéntico.⁶⁵ Sin embargo, aseveró que impedir el régimen de excepción y levantar las medidas “implicaría un actuar irresponsable en razón de las afectaciones a derechos, mismas que serían de dimensiones irreparables e incuantificables, puesto que se pondría en peligro la vida, la integridad y la salud de los habitantes del Ecuador”. Entonces, a pesar de que el criterio de límites temporales es necesario para “no desnaturalizar la figura de estado de excepción”, la Corte reiteró que la imprevisibilidad de la pandemia implica que la lectura del artículo 164 sea interpretada de forma “integral y transversal” con la Constitución y a partir del principio de necesidad, según el cual se requiere un régimen de excepcionalidad adicional.

La Corte aceptó la constitucionalidad del estado de excepción, estableciendo parámetros para una transición a un régimen de normalidad.

2.2.6. Dictamen 5-20-EE/20⁶⁶

El Dictamen 5-20-EE/20 corresponde a la renovación del estado de excepción del Decreto 1074, en virtud de que no se habían superado las circunstancias de la pandemia, fundamentándose en los oficios del Servicio Nacional de Gestión de Riesgos y la resolución del COE nacional.

El problema jurídico analizado fue la constitucionalidad o no de una renovación, una vez que se interpuso un estado de excepción inmediatamente después de otro.

La Corte Constitucional empezó por reiterar que el Estado no puede mantenerse en una situación de excepcionalidad permanente frente a sucesos estructurales y sostenidos indefinidamente en el tiempo. Sin embargo, tras analizar los antecedentes,

⁶² *Ibid.*, párrafo 38.

⁶³ *Ibid.*, párrafo 45.

⁶⁴ *Ibid.*, párrafos 55-56.

⁶⁵ *Ibid.*, párrafo 59.

⁶⁶ Corte Constitucional del Ecuador, Pleno de la Corte Constitucional, Dictamen 5-20-EE/20 de 24 de agosto de 2020.

determinó que las circunstancias aún configuraban la causal. La Corte llamó la atención al Ejecutivo, indicando que, con el paso del tiempo, los efectos de la pandemia correspondían a la lentitud en el actuar institucional, en virtud de lo cual el estado de excepción “no podrá extenderse más allá de este periodo de 30 días”.⁶⁷ Posteriormente, la Corte realizó una serie de recomendaciones para enfrentar la pandemia por medio del régimen ordinario, determinando que prácticamente todas las medidas adoptadas podían interponerse mediante un régimen ordinario, a excepción del toque de queda, que requeriría una declaratoria de estado de excepción para poder limitar y suspender el derecho al libre tránsito.

Con esas consideraciones, la Corte estableció la constitucionalidad del decreto que instauraba el estado de excepción.

2.2.7. *Dictamen 7-20-EE/20*⁶⁸

Con el Dictamen 7-20-EE/20, la Corte analizó la constitucionalidad del Decreto 1217 que declaró estado de excepción por calamidad pública, dado el aumento de contagio y la mutación del virus proveniente del Reino Unido, así como las aglomeraciones venideras por las festividades de diciembre. Este decreto se presentó semanas después de terminado el estado de excepción anterior.

La Corte revisó y aceptó los requisitos formales de la declaratoria, pero en los requisitos materiales determinó que la fundamentación del decreto se basa en “un posible riesgo futuro y no actual”, por lo que no se puede determinar la real ocurrencia de los hechos, dando así un giro en la jurisprudencia anterior que sí contemplaba amenazas como elementos que configuraban un estado de excepción. Por tal motivo, el Tribunal no verificó que la situación ameritara una nueva declaratoria. Además, no configuraba la causal de calamidad pública por cuanto estaban previstas mutaciones del virus y no vendría a ser una circunstancia sobreviniente. Del mismo modo, la Corte no verificó una causalidad entre las aglomeraciones y el aumento de contagios, ni tampoco consideró lógico que se solicitara una nueva declaratoria cuando el Ejecutivo admitía que la tasa de transmisibilidad era decreciente. También reiteró que no se requería un régimen excepcional para controlar la expansión del virus. Determinó la Corte que no existía una concordancia temporal cuando el toque de queda se restringía a unos pocos días respecto de los sesenta de la declaratoria, ni tampoco información suficiente para verificar la necesidad de la declaratoria en todo el territorio nacional.

Finalmente, la Corte declaró la inconstitucionalidad del decreto, poniendo fin de forma anticipada al estado de excepción. Es importante recalcar que este dictamen

⁶⁷ *Ibid.*, párrafos 39, 43.

⁶⁸ Corte Constitucional del Ecuador, Pleno de la Corte Constitucional, Dictamen 7-20-EE/20 de 27 de enero de 2020.

es el primero en la historia del Ecuador desde la Constitución de 2008, en el que la Corte Constitucional declaró inconstitucional un estado de excepción.

2.2.8. *Dictamen 1-21-EE/21*⁶⁹

En el Dictamen 1-21-EE/21, la Corte analizó el Decreto 1282 que establece un nuevo estado de excepción por covid-19 ante el incremento de contagios en determinadas provincias, bajo la causal de calamidad pública con la debida fundamentación del Servicio Nacional de Riesgos y Emergencias, el Ministerio de Salud y el COE nacional.

La Corte verificó la real ocurrencia de los hechos y la configuración de la causal, por cuanto en esta ocasión, si bien las variantes no eran imprevistas, sí lo era el efecto del contagio de las mismas, así como la saturación y el desborde del sistema de salud expuesto por el presidente. Esto, además, enmarcaba al decreto dentro de los límites constitucionales. La Corte estableció que se trataba de hechos distintos que, ahora sí, configuraban una nueva declaratoria. Respecto de las disposiciones del COE, la Corte realizó una puntualización cambiando su criterio anterior y determinando que facultar al COE a regular y extender los márgenes de aplicación del toque de queda y a definir los términos de la ejecución de la suspensión de libertad de asociación y reunión está por fuera del marco constitucional. Solo el presidente es el autorizado por la Constitución para suspender o limitar derechos en un estado de excepción. Luego, la Corte estableció que, para prevenir interpretaciones extensivas sobre la limitación y suspensión de derechos a la libertad de tránsito y de asociación y reunión, el mismo decreto se restringiría a la temporalidad impuesta por el Ejecutivo respecto del toque de queda y no a los 30 días de vigencia original del decreto. Un nuevo criterio se dio en virtud de la celebración de elecciones llevadas a cabo en fechas cercanas, por lo cual la Corte estableció que se debía restringir la aplicación del decreto porque sería incompatible con el proceso democrático. Finalmente, se definió un nuevo criterio respecto de la oportunidad y claridad de las medidas adoptadas por el presidente en el marco de un estado de excepción. De este modo, si una declaratoria se realiza *ad portas* de un feriado nacional, esto se presta para confusiones y ello podría limitar la eficacia de las medidas adoptadas.

Entonces, la Corte estableció la constitucionalidad parcial del decreto y determinó su terminación anticipada.

⁶⁹ Corte Constitucional del Ecuador, Pleno de la Corte Constitucional, Dictamen 1-21-EE/21 de 2021. J. P. Agustín Grijalva Jiménez.

2.2.9. *Dictamen 2-21-EE/21*⁷⁰

El Dictamen 2-21-EE/21 determinó la constitucionalidad del Decreto 1291 que estableció estado de excepción en 16 provincias durante 28 días por calamidad pública y grave conmoción interna por aumento de contagios por covid-19 y desabastecimiento de medicamentos e insumos para atender los contagios, respaldado por resoluciones del COE nacional y notas de medios de comunicación.

La Corte justificó la existencia de hechos sobrevinientes que configuraban una nueva causal de calamidad pública. El presidente invocó también la causal de grave conmoción interna, misma que la Corte rechazó por falta de argumentos, sin perjuicio de que el presidente esté facultado para emitir estados de excepción por más de una causal al mismo tiempo. En otro criterio novedoso, la Corte, por primera vez, distinguió los derechos de asociación, que constituyen ser parte de un grupo con vinculación permanente para un cierto fin lícito, y el de reunión, que es relativo a un acontecimiento temporal y eventual, como una fiesta, evento cultural, deportivo, etc. Entonces, determinó que el decreto solo restringía el derecho de reunión durante el toque de queda, dejando por fuera el ejercicio del derecho de asociación cuando se diera por medios telemáticos o por fuera de este horario. Luego, para definir el alcance de restricción a la inviolabilidad de domicilio, derecho por primera vez suspendido en pandemia, la Corte determinó que se podía dar en reuniones que superaran el número de personas que pertenecieran a una unidad familiar, siendo reuniones de otro tipo “incidentes de aglomeración”; del mismo modo, reuniones de una esfera íntima y familiar no se considerarían “fiestas clandestinas en propiedad privada” y siempre se debía respetar al máximo el derecho a la privacidad, propiedad privada y derechos conexos. Se estableció un nuevo criterio, mediante el cual el presidente “no puede ordenar emitir resoluciones [a otras funciones del Estado] por el respeto al principio de independencia de cada una de las funciones del Estado”.⁷¹

Con esta y otras consideraciones adicionales, declaró la constitucionalidad del decreto sin modificaciones a su alcance y al contenido de las medidas.

2.2.10. *Dictamen 3-21-EE/21*⁷²

El Dictamen 3-21-EE/21, corresponde a la declaratoria de estado de excepción por medio del Decreto 116 por calamidad pública ante la detección de la variante Delta del covid-19 en varias provincias del país, debidamente identificada por el Ministerio de Salud, la resolución de la OMS considerándola una variante de interés y las

⁷⁰ Corte Constitucional del Ecuador, Pleno de la Corte Constitucional, Dictamen 2-21-EE/21 de 28 abril de 2021. J. P. Ramiro Ávila Santamaría.

⁷¹ *Ibid.*, párrafo 78.

⁷² Corte Constitucional del Ecuador, Pleno de la Corte Constitucional, Dictamen 3-21-EE/21 de 2021. J. P. Enrique Herrería Bonnet.

resoluciones del Ministerio de Salud y el Sistema Nacional de Gestión de Riesgos del COE nacional, además de varias estadísticas de vacunación, que justifican la interposición de la medida.

En los primeros apartados de este dictamen se recogieron, de forma sistemática, la mayoría de los criterios jurisprudenciales en materia de estados de excepción. La Corte comprobó que las nuevas variantes del virus representaban una mayor capacidad de transmisión y mortalidad, incluso que el virus original, y que efectivamente ya se encontraban en el país, configurando así la causal. Esto, a pesar de considerar que las variantes no eran un hecho imprevisto, pero las consecuencias en efecto no podían preverse ni tampoco podían ser superadas bajo el régimen ordinario. En cuanto al control formal y material de las medidas, la Corte estableció que la limitación de los derechos de libertad de reunión, tránsito e inviolabilidad de domicilio se enmarcan en las competencias materiales del Ejecutivo, tienen un fin legítimo y cumplen los parámetros legales y jurisprudenciales para ser idóneas, proporcionales, necesarias y razonables, a pesar de que algunas pueden realizarse mediante el régimen ordinario.

De esta manera, la Corte declaró constitucional el decreto, exhortando a la Asamblea Nacional a tramitar los proyectos de ley orientados a gestionar la emergencia sanitaria en una pandemia.

2.2.11. Dictamen 4-21-EE/21⁷³

El último dictamen emitido por la Corte con relación a pandemias, el 4-21-EE/21, tuvo lugar en el marco del Decreto 140 que renueva el estado de excepción del Decreto 116 por la aparición de las variantes Delta y otras del covid-19 con el respaldo de las resoluciones del Ministerio de Salud.

Aquí, la Corte aplicó las reglas establecidas para determinar la validez de la renovación, mismas que verificó cumplidas. Finalmente, la Corte definió que se enmarcaba en la causal, temporalidad, territorialidad, razonabilidad y proporcionalidad necesarias, mediante un dictamen mucho más sucinto que otros anteriores en materia de renovación de estados de excepción.

La Corte declaró la constitucionalidad parcial del decreto, ratificando las medidas, pero declaró inconstitucional un artículo que eximía a los ciudadanos vacunados de las medidas dispuestas.

3. Expresión gráfica de la línea jurisprudencial

A continuación, mostraremos el desarrollo de los criterios de las líneas jurisprudenciales por medio de tablas comparativas, que permitirán visualizar claramente la

⁷³ Corte Constitucional del Ecuador, Pleno de la Corte Constitucional, Dictamen 4-21-EE/21 de 2021. J. P. Carmen Corral Ponce.

pregunta relacionada con el problema jurídico de la línea jurisprudencial, el criterio comparativo de los dictámenes, en cuanto responden o desarrollan este problema jurídico. Para la presentación de los dictámenes, las tablas siguen un criterio cronológico: de más antiguos a más recientes.

Además, para cada problema jurídico se aporta la gráfica de las respuestas conforme a la metodología del profesor Diego López Medina.⁷⁴ Cada tabla incluye, posteriormente, una explicación y conclusión respecto de cada temática abordada.

3.1. Causales de estados de excepción por pandemia

La Constitución no establece la obligación del presidente de elegir una u otra causal en caso de una pandemia. Sin embargo, históricamente, por este motivo solo se han interpuesto estados de excepción por dos causales: grave conmoción interna y calamidad pública.

En primera instancia, la Corte aceptó un estado de excepción por grave conmoción interna causada por la amenaza del virus de la gripe AH1N1. Sin embargo,

Tabla 2. Nicho citacional de dictámenes de la Corte Constitucional sobre estados de excepción por pandemias en Ecuador

¿Bajo qué causal constitucional se interpone un estado de excepción por una pandemia?	
Sentencia 0002-09-SEE-CC	<i>Grave conmoción interna</i> , por cuanto la inminencia y magnitud de la pandemia amenaza gravemente a la población e impide al Estado proteger los derechos de los ciudadanos.
Dictamen 1-20-EE/20	<i>Calamidad pública</i> , por cuanto la pandemia es una situación catastrófica que afecta gravemente las condiciones sociales de forma general y se trata de una situación imprevista o sobreviniente.
Dictamen 5-20-EE/20	
Dictamen 3-20-EE/20	<i>Calamidad pública</i> , por cuanto pasar a una fase pandémica de transmisión comunitaria es un hecho sobreviniente en la causal de calamidad pública.
Dictamen 1-21-EE/21	<i>Calamidad pública</i> , por cuanto el contagio y la saturación del sistema de salud por causa de la presencia de una variante sí configura un hecho sobreviniente y constituye la causal de calamidad pública.
Dictamen 3-21-EE/21	
Dictamen 2-21-EE/21	Se puede interponer estado de excepción por pandemia por más de una causal, pero cada una debe justificarse por separado según los criterios jurisprudenciales.

Fuente: Buscador de la Corte Constitucional del Ecuador (CCE). Cuadro elaborado a partir del sistema de la Corte Constitucional del Ecuador, <https://buscador.corteconstitucional.gob.ec/buscador-externo/principal>

⁷⁴ López Medina, *El derecho...*, 142-162.

durante el covid-19, la Corte solo aceptó la causal de calamidad pública. En uno de sus últimos dictámenes, estableció que el estado de excepción por pandemia se puede configurar por ambas causales, pero deben estar debidamente justificadas. En ese sentido, la tabla 3 registra la línea jurisprudencial respecto de las causales que pueden interponerse en pandemia.

Tabla 3. Línea jurisprudencial de causales en estados de excepción por pandemia

¿Bajo qué causal se interpone un estado de excepción por una pandemia?		
Grave conmoción interna por pandemia como grave amenaza o evento venidero (informes de alerta de la OMS, noticias sobre variantes del virus en países extranjeros)	X 0002-09-SEE-CC	
		X 1-20-EE/20
		X 3-20-EE/20
		X 5-20-EE/20
		X 1-21-EE/21
	X 2-21-EE/21	
	X 3-21-EE/21	Calamidad pública, por un evento real y comprobado (evolución de fases de pandemia, efectos de las variantes, saturación del sistema de salud), debidamente argumentado por el Ejecutivo.

Fuente: Buscador de la Corte Constitucional del Ecuador (CCE). Cuadro elaborado a partir del sistema de la Corte Constitucional del Ecuador, <https://buscador.corteconstitucional.gob.ec/buscador-externo/principal>

3.2. Elementos sobrevinientes que configuran la causal de calamidad pública

Dentro de la causal de calamidad pública, la Corte también ha establecido criterios más o menos restrictivos con relación al uso de esta. Al respecto, existen posturas que determinan que el cambio de fase de la pandemia, el desabastecimiento de hospitales, la cantidad de contagios y la aparición de variantes pueden considerarse hechos que configuren la causal, y otra postura que determina que los mismos hechos no la configuran. Estos criterios se recogen en la tabla 4.

Tabla 4. Criterios jurisprudenciales sobre si los elementos de la pandemia configuran la causal de calamidad pública en el marco de una pandemia

¿La existencia de nuevas variantes, cambio de fase de la pandemia, aumento de contagios y saturación del sistema de salud constituyen elementos que configuran la causal de calamidad pública en el marco de una pandemia?	
Dictamen 1-20-EE/20	La pandemia configura una calamidad pública, por cuanto es una situación catastrófica que afecta gravemente las condiciones sociales de forma general y se trata de una situación imprevista o sobreviniente.
Dictamen 2-20-EE/20	
Dictamen 3-20-EE/20	Pasar a una fase pandémica de transmisión comunitaria es un hecho sobreviniente en la causal de calamidad pública.
Dictamen 5-20-EE/20	Al pasar del tiempo, los efectos de la pandemia dejan de ser hechos sobrevinientes y corresponden también a la falta de actuación de las autoridades públicas.
Dictamen 7-20-EE/20	La sola aparición de variantes del virus en el mundo no constituye un hecho sobreviniente, porque era científicamente predecible, y no se configura la causal de calamidad pública.
Dictamen 1-21-EE/21	Sin demérito del criterio anterior, el contagio y la saturación del sistema de salud por causa de la presencia de una variante sí configura un hecho sobreviniente y configura la causal de calamidad pública.
Dictamen 2-21-EE/21	
Dictamen 3-21-EE/21	
Dictamen 4-21-EE/21	

Fuente: Buscador de la Corte Constitucional del Ecuador (CCE). Cuadro elaborado a partir del sistema de la Corte Constitucional del Ecuador, <https://buscador.corteconstitucional.gob.ec/buscador-externo/principal>

Entonces, los eventos que sobrevienen en una pandemia, como desabastecimiento de medicamentos, aparición de variantes, aumento de contagios, saturación del sistema de salud, etc., se consideran elementos que configuran la causal de calamidad pública, según la tabla 5 de la línea jurisprudencial.

Tabla 5. Línea jurisprudencial sobre elementos que configuran la causal de calamidad pública en el marco de una pandemia

¿La existencia de nuevas variantes, cambio de fase de la pandemia, aumento de contagios y saturación del sistema de salud constituyen elementos que configuran la causal de calamidad pública en el marco de una pandemia?		
Sí, se consideran eventos sobrevinientes.	X 1-20-EE/20	No, son elementos previsibles y corresponden a la falta de actuación de las autoridades.
	X 2-20-EE/20	
	X 3-20-EE/20	
	X 5-20-EE/20	
	X 7-20-EE/20	
	X 1-21-EE/21	
	X 2-21-EE/21	
	X 3-21-EE/21	
	X 4-21-EE/21	

Fuente: Buscador de la Corte Constitucional del Ecuador (CCE). Cuadro elaborado a partir del sistema de la Corte Constitucional del Ecuador, <https://buscador.corteconstitucional.gob.ec/buscador-externo/principal>

3.3. Elementos reales o posibles que configuran la causal para estados de excepción

Además, la Corte también ha emitido su criterio respecto de si un evento venidero o una amenaza de pandemia constituye un elemento que justifica la declaratoria o no de un estado de excepción, de conformidad con el artículo 120 de la LOGJCC. Existe una postura que lo permite, y otro criterio que determina que un estado de excepción solo puede interponerse ante eventos reales y verificables. Estos criterios se explicitan en la tabla 6.

Tabla 6. Criterios jurisprudenciales sobre configuración de un estado de excepción por evento venidero o actual y debidamente comprobado

¿Un evento venidero e inminente puede justificar un estado de excepción por pandemia?	
Sentencia 0002-09-SEE-CC	Sí, porque es deber del Estado mitigar o evitar amenazas a las instituciones y los derechos de los ciudadanos, así como el de prevenir la expansión de pandemias, de modo que un evento venidero real, la posibilidad de la llegada de un virus y sus efectos en el contexto de una emergencia mundial declarada por la OMS, configura la causal de grave conmoción interna.
Dictamen 1-20-EE/20	No, como criterio implícito. La verificación de los elementos de la causal de calamidad pública tienen que tener una real ocurrencia, por lo que no caben especulaciones, posibilidades o amenazas como fundamento de la causal.
Dictamen 2-20-EE/20	
Dictamen 3-20-EE/20	
Dictamen 7-20-EE/20	No, como criterio explícito. Ante un posible riesgo futuro y no actual no se puede determinar la real ocurrencia de los hechos. Los estados de excepción operan ante circunstancias actuales y ciertas, no ante escenarios probables o futuros. Corresponde al presidente aportar la prueba de que son hechos reales y actuales.
Dictamen 3-21-EE/21	

Fuente: Buscador de la Corte Constitucional del Ecuador (CCE). Cuadro elaborado a partir del sistema de la Corte Constitucional del Ecuador, <https://buscador.corteconstitucional.gob.ec/buscador-externo/principal>

En cuanto a este interesante criterio, la Corte Constitucional ha trazado una evolución jurisprudencial en la que pasa de aceptar estados de excepción por amenazas -incluso como un deber del Estado, es decir, una figura paternalista del Estado donde debe proteger de antemano a los ciudadanos- a una figura más limitada de estado de excepción, donde la libertad de los ciudadanos y el régimen constitucional ordinario que salvaguarda la división de poderes solo pueden ser alterados por un hecho real, concreto y verificable en el interior del territorio nacional. Al respecto, se traza la línea jurisprudencial mostrada en la tabla 7.

Tabla 7. Línea jurisprudencial sobre si un evento venidero o uno real justifica la declaratoria de un estado de excepción

¿Un evento venidero e inminente puede justificar un estado de excepción por pandemia?		
Sí, porque es deber del Estado mitigar y evitar amenazas	X 0002-09-SEE-CC	No, porque los hechos que justifican la declaratoria deben tener real ocurrencia, por lo que no caben amenazas, posibilidades o especulaciones.
	X 1-20-EE/20	
	X 2-20-EE/20	
	X 3-20-EE/20	
	X 7-20-EE/20	
	X 3-21-EE/21	

Fuente: Buscador de la Corte Constitucional del Ecuador (CCE). Cuadro elaborado a partir del sistema de la Corte Constitucional del Ecuador, <https://buscador.corteconstitucional.gob.ec/buscador-externo/principal>

Como se ve, la Corte ha modificado su criterio inicial y actualmente no permite que un evento venidero o una amenaza configure un estado de excepción en el marco de una pandemia.

3.4. Ámbito territorial de un estado de excepción por pandemia

Sobre la definición del ámbito territorial de un estado de excepción, la Corte también tiene un importante desarrollo jurisprudencial, conforme detallamos en la tabla 8.

Tabla 8. Criterios jurisprudenciales sobre la configuración del ámbito territorial de los estados de excepción por pandemia

¿Cuál debe ser el ámbito territorial de un estado de excepción por pandemia?	
Sentencia 0002-09-SEE-CC	En todo el territorio nacional, determinado por el presidente, lo cual incluye la declaratoria por el máximo de tiempo permitido de 60 o 30 días dependiendo de si es instauración o renovación y en todo el territorio nacional, si así lo dispone.
Dictamen 1-20-EE/20	
Dictamen 2-20-EE/20	
Dictamen 3-20-EE/20	
Dictamen 5-20-EE/20	
Dictamen 3-21-EE/21	El límite territorial debe ser debidamente justificado por el presidente y circunscrito a las exigencias de la situación, por lo que, a falta de esta justificación, la Corte puede limitar la vigencia y el ámbito de aplicación del estado de excepción en todo el territorio nacional a uno más focalizado.
Dictamen 1-21-EE/21	Por la cercanía de un proceso democrático, la Corte debe limitar la temporalidad del estado de excepción, puesto que su interposición es incompatible con el proceso democrático.

Fuente: Buscador de la Corte Constitucional del Ecuador (CCE). Cuadro elaborado a partir del sistema de la Corte Constitucional del Ecuador, <https://buscador.corteconstitucional.gob.ec/buscador-externo/principal>

Entonces, podemos ver la evolución de esta línea jurisprudencial del ámbito territorial de un estado de excepción por pandemia. En principio, era un criterio más determinado por el presidente que generalmente implicaba todo el territorio nacional. Sin embargo, con el paso de los estados de excepción, la Corte adoptó un control más estricto, orientado a limitar el ámbito territorial a los sectores afectados y a exigir al presidente una focalización, como se puede ver en la tabla 9.

Tabla 9. Línea jurisprudencial de determinación del ámbito territorial de estados de excepción por pandemia

¿Cuál debe ser el ámbito territorial de un estado de excepción por pandemia?		
El determinado por el presidente, lo cual incluye la declaratoria por el máximo de tiempo permitido de 60 o 30 días dependiendo de si es instauración o renovación y en todo el territorio nacional, si así lo dispone.	X 2-09-SEE-CC	El límite temporal y territorial debe ser debidamente justificado por el presidente, por lo que, a falta de esta justificación, la Corte puede limitar la vigencia y el ámbito de aplicación del estado de excepción a uno más focalizado.
	X 1-20-EE/20	
	X 2-20-EE/20	
	X 3-20-EE/20	
	X 5-20-EE/20	
	X 3-21-EE/21	
	X 1-21-EE/21	

Fuente: Buscador de la Corte Constitucional del Ecuador (CCE). Cuadro elaborado a partir del sistema de la Corte Constitucional del Ecuador, <https://buscador.corteconstitucional.gob.ec/buscador-externo/principal>

3.5. Sobre el ámbito temporal y la instauración de nuevos y sucesivos estados de excepción por pandemia

Finalmente, este es uno de los elementos más discutidos en los dictámenes de la Corte. En la tabla 10 se plasma el desarrollo jurisprudencial de criterios sobre la permisividad de nuevos y sucesivos estados de excepción ante la imposibilidad de superar la situación emergente en los plazos constitucionales establecidos.

Tabla 10. Criterios jurisprudenciales sobre la instauración de estados de excepción sucesivos

En virtud de la limitación Constitucional (60 días más 30 de renovación), ¿se puede volver a instaurar un estado de excepción por pandemia luego de terminado uno con su respectiva renovación?	
2-20-EE/20	No debería expedirse un nuevo estado de excepción por las mismas circunstancias, pero se permite por el daño que podría causar su revocatoria.
5-20-EE/20	
3-20-EE/20	
3-21-EE/21	
7-20-EE/20	No se permite un nuevo estado de excepción inmediatamente después de la expiración de la renovación por las mismas circunstancias.

Fuente: Buscador de la Corte Constitucional del Ecuador (CCE). Cuadro elaborado a partir del sistema de la Corte Constitucional del Ecuador, <https://buscador.corteconstitucional.gob.ec/buscador-externo/principal>

Entonces, la línea jurisprudencial sobre la constitucionalidad de la interposición de estados de excepción sucesivos por pandemia, una vez terminados los 60 días de vigencia y los 30 de renovación de este, se podría trazar como lo muestra la tabla 11.

Tabla 11. Línea jurisprudencial de la aceptación de estados de excepción sucesivos

En virtud de la limitación constitucional (60 días más 30 de renovación), ¿se puede volver a instaurar un estado de excepción por pandemia luego de terminado uno con su respectiva renovación?		
No debería expedirse un nuevo estado de excepción por las mismas circunstancias, pero se permite por el daño que podría causar su revocatoria.	X 2-20-EE/20	No se permite un nuevo estado de excepción inmediatamente después de la expiración de la renovación por las mismas circunstancias.
	X 5-20-EE/20	
	X 3-20-EE/20	
	X 7-20-EE/20	
	X 3-21-EE/21	

Fuente: Buscador de la Corte Constitucional del Ecuador (CCE). Cuadro elaborado a partir del sistema de la Corte Constitucional del Ecuador, <https://buscador.corteconstitucional.gob.ec/buscador-externo/principal>

Es interesante que no exista una prohibición constitucional expresa de interposición de estados de excepción sucesivos. Sin embargo, la Corte se ha pronunciado en contra de esta práctica sin establecer un periodo de tiempo entre la expiración de la renovación y la instauración de un nuevo estado de excepción por los mismos o análogos hechos.

Conclusiones y resultados

Este artículo presentó un análisis exhaustivo de tratados internacionales, constituciones ecuatorianas pasadas y normas constitucionales y legales vigentes en Ecuador relacionadas con la declaración, regulación y limitación de estados de excepción. Además, se examinaron un total de 136 decretos ejecutivos que promulgan, modifican, renuevan y extinguen estados de excepción y 111 sentencias y dictámenes de la Corte Constitucional en la materia, en un periodo comprendido entre 2008 y junio de 2023.

Como se pudo detallar, existen estándares internacionales vinculantes para los estados de excepción, como el artículo 27 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos⁷⁵ y el artículo 4 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos,⁷⁶ los cuales proponen criterios análogos y concordantes, debidamente explicados y analizados por fuentes doctrinales.

En cuanto al análisis de antecedentes históricos en Ecuador y constituciones pasadas, la primera Constitución de 1821 contenía una cláusula de poderes irrestrictos, que con el tiempo y la comprensión de esta institución fueron limitándose a facultades taxativas e implementando regulaciones más estrictas por parte del Congreso, el Consejo de Estado y muy poco por un Tribunal Constitucional. Así es como el control constitucional, facultad de la Corte Constitucional, se origina desde la Constitución de 2008, sin tener antecedentes análogos en constituciones anteriores.

En cuanto a la normativa constitucional y legal vigente, desde la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (LOGJCC),⁷⁷ se constató que la misma contiene los principales criterios internacionales en materia de estados de excepción, como cláusulas de legalidad, proporcionalidad, idoneidad, necesidad, temporalidad y territorialidad concordantes con los parámetros internacionales. Sin embargo, al no existir reformas desde la promulgación de la Constitución y la ley, la Corte Constitucional tiene un amplio rango de discrecionalidad al momento de emitir sus fallos en la materia.

Finalmente, del análisis de los 136 decretos ejecutivos y 111 dictámenes de la Corte, se logró determinar que, desde 2008 hasta junio de 2023, se han promulgado un

⁷⁵ CADH, artículo 27, 22 de noviembre de 1969.

⁷⁶ PIDCP, artículo 4, 16 de abril de 1966.

⁷⁷ LOGJCC, 2009.

total de 80 estados de excepción, de los cuales se han renovado 42, modificado 12 y terminado anticipadamente 2.

De todos estos decretos ejecutivos relativos a estados de excepción, solo 111 tienen dictamen de la Corte Constitucional y 25 no lo tienen, incluyendo un dictamen que determinó que había operado la prescripción de este control. Adicionalmente, de los 111 dictámenes de constitucionalidad, apenas existen dos desde 2008 hasta junio de 2023 que han determinado la inconstitucionalidad del decreto y, por lo tanto, revocado el estado de excepción. Asimismo, existen 103 dictámenes que aceptan la constitucionalidad de los decretos, uno que determina la prescripción de la facultad de control, y seis aceptan la constitucionalidad parcial o condicionalmente, modificando las condiciones establecidas por el presidente.

Por último, se determinó que desde 2008 solo existen 12 decretos de estados de excepción por pandemia en el Ecuador, con sus respectivas 12 sentencias y dictámenes, que se analizan debidamente para extraer la línea jurisprudencial en la materia.

Los resultados de la investigación plasmada en este artículo arrojan una importante evolución de las líneas jurisprudenciales de la Corte Constitucional ecuatoriana con relación a estos estados de excepción por pandemia. En ese sentido, se puede ver una tendencia clara a no aceptarlos ante meras amenazas, sino ante hechos reales y comprobados, bajo la causal de calamidad pública y no la de grave conmoción interna.

En cuanto a los hechos sobrevinientes de una pandemia, la Corte admite que, en su mayoría, son imprevisibles y sobrevinientes, no en relación con su existencia, sino con el impacto que tendrán en el país, por lo cual permiten que sean fundamento para nuevos estados de excepción.

En lo relativo al límite territorial de un estado de excepción, la metodología aplicada permite visualizar una evolución de los parámetros de la Corte, implicando que, en la actualidad, aun en una pandemia mundial, un estado de excepción debe ser justificado en lo relativo a su extensión territorial y, preferentemente, focalizado a las zonas de contagios, para evitar una restricción generalizada de derechos.

Finalmente, con relación a la controversial instauración reiterada e inmediata de un estado de excepción por pandemia, una vez completado su tiempo máximo y renovación, la Corte no ha logrado solucionar el problema de evitar estados de excepción sucesivos ante el daño que podría causar su revocatoria, por la falta de acción de las autoridades competentes y de leyes que faculden una limitación de derechos. En ese sentido, la exposición a una pandemia puede sumir al Ecuador nuevamente en estados de excepción sucesivos e indefinidos.

Bibliografía

DOCTRINA

- AGUILAR, Juan Pablo. “Entre la retórica de lo nuevo y la persistencia del pasado: la Corte Constitucional y los estados de excepción”. *Revista Iuris Dictio* 9, n.º 13, 2010.
- COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. *Resolución 1/2020. Pandemia y derechos humanos en las Américas*. Washington: Organización de los Estados Americanos, 2020. bit.ly/CIDHPandemia
- DESPUY, Leandro. *Los derechos humanos y los estados de excepción*. México, D. F.: Universidad Nacional Autónoma de México, 1999.
- FIX-ZAMUDIO, Héctor. “Los estados de excepción y la defensa de la Constitución”. *Boletín Mexicano de Derecho Comparado* 37, n.º 111, 2004. bit.ly/3qbzj1r
- LÓPEZ MEDINA, Diego. *El derecho de los jueces*. Bogotá: Legis, Universidad de los Andes, 2006.
- MELÉNDEZ PADILLA, Florentín. “Los derechos fundamentales en los estados de excepción según el derecho internacional de los derechos humanos”. Tesis doctoral. Universidad Complutense de Madrid, 1997. bit.ly/3rNiZEC
- MELO, Rosa. *El estado de excepción en el actual constitucionalismo andino*. Quito: Universidad Andina Simón Bolívar, Corporación Editora Nacional Quito, 2015.
- OACDH. Observación General No. 29 de 31 de agosto de 2001. Estados de emergencia. CCPR/C/21/Rev.1/Add.1.
- TRUJILLO, Julio César. *Teoría del Estado en el Ecuador*. Quito: Universidad Andina Simón Bolívar, Corporación Editora Nacional, 2006.
- ZOVATTO, Daniel. *Los estados de excepción y los derechos humanos en América Latina*. Caracas: Editorial Jurídica Venezolana, 1990.

NORMAS JURÍDICAS

- CONVENCIÓN AMERICANA SOBRE DERECHOS HUMANOS, 22 de noviembre de 1969.
- PACTO INTERNACIONAL DE DERECHOS CIVILES Y POLÍTICOS, 16 de abril de 1966.
- CONSTITUCIÓN DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR, *Registro Oficial* 449, 20 de octubre de 2008.
- LEY ORGÁNICA DE GARANTÍAS JURISDICCIONALES Y CONTROL CONSTITUCIONAL, *Registro Oficial. Suplemento* 52, 22 de octubre de 2009.

JURISPRUDENCIA

- CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR, Pleno de la Corte Constitucional, Dictamen 4-1-EE/19 de 2019.
- CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR, Pleno de la Corte Constitucional, Dictamen 1-20-EE/20 de 19 de marzo de 2020.
- CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR, Pleno de la Corte Constitucional, Dictamen 1-20-EE/20A de 25 de marzo de 2020.

- CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR, Pleno de la Corte Constitucional, Dictamen 2-20-EE/20 de 22 de mayo de 2020.
- CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR, Pleno de la Corte Constitucional, Dictamen 3-20-EE/20 de 29 de junio de 2020.
- CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR, Pleno de la Corte Constitucional, Dictamen 5-20-EE/20 de 24 de agosto de 2020.
- CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR, Pleno de la Corte Constitucional, Dictamen 6-20-EE/20 de 19 de octubre de 2020.
- CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR, Pleno de la Corte Constitucional, Dictamen 7-20-EE/20 de 27 de enero de 2020.
- CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR, Pleno de la Corte Constitucional, Dictamen 1-21-EE/21 de 6 de abril de 2021.
- CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR, Pleno de la Corte Constitucional, Dictamen 2-21-EE/21 de 28 de abril de 2021.
- CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR, Pleno de la Corte Constitucional, Dictamen 3-21-EE/21 de 21 de julio 2021.
- CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR, Pleno de la Corte Constitucional, Dictamen 4-21-EE/21 de 4 de agosto de 2021.
- CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR, Pleno de la Corte Constitucional, Dictamen 7-21-EE/21 de 29 de septiembre de 2021.
- CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR, Pleno de la Corte Constitucional, Dictamen 2-23-EE/23 de 30 de marzo de 2023.
- CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR, Pleno de la Corte Constitucional, Sentencia 0002-09-SEE-CC de 5 de mayo de 2009.
- CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR, Pleno de la Corte Constitucional, Sentencia 007-11-DEC-CC de 27 de julio de 2011.
- CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR, Pleno de la Corte Constitucional, Sentencia 532-17-EP/21 de 11 de agosto de 2021.
- CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR, Pleno de la Corte Constitucional, Sentencia 28-19-AN/21 de 19 de septiembre de 2021.
- CORTE CONSTITUCIONAL DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA, Sentencia C-216/11 de 29 de marzo de 2011.
- CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS, Caso Vélez Zambrano y otros vs. Ecuador, Sentencia de 4 de julio de 2007, Fondo, Reparaciones y Costas, Serie C, No. 166.