

**LA IMPORTANCIA DEL CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD DE LOS  
DECRETOS DE ESTADOS DE EXCEPCIÓN DURANTE LA PANDEMIA POR  
COVID-19 EN EL ECUADOR**

**THE IMPORTANCE OF THE CONSTITUTIONALITY CONTROL OF THE DECREES  
OF STATES OF EXCEPTION DURING THE COVID-19 PANDEMIC IN ECUADOR**

**Ambar Murillo Mena, Mgtr.**

 <https://orcid.org/0000-0001-9967-0634>

Universidad Tecnológica ECOTEC, Samborondón, Ecuador.

amurillo@ecotec.edu.ec

**Carlos Alcívar Trejo, Mgtr.**

 <https://orcid.org/0000-0002-2937-1417>

Universidad de Guayaquil, Guayaquil, Ecuador.

carlos.alcivart@ug.edu.ec

**ARTÍCULO DE REFLEXIÓN**

Recibido: 8 de octubre de 2021

Aceptado: 9 de noviembre de 2021

**RESUMEN**

La declaración de pandemia por Covid-19 por parte de la Organización Mundial de la Salud (OMS) ocasionó que en diversos países se tomaran decisiones radicales para afrontar las consecuencias que se avecinaban, uno de esos países fue Ecuador con su decreto de estado de excepción. Dicha figura jurídica dota al presidente de la república de facultades extraordinarias, pudiendo incluso, según lo establecido en la Constitución, limitar o restringir determinados derechos. La declaratoria de estado de excepción puede llegar a convertirse en un medio para que un mandatario cometa arbitrariedades o abusos, y para evitarlo, la Corte Constitucional debe realizar un control de constitucionalidad preciso que analice minuciosamente, si se cumplen los requisitos formales y materiales, establecidos en la Constitución y en la Ley de garantías constitucionales y control constitucional. En un Estado democrático como el nuestro, el control de constitucionalidad es de vital importancia porque con ello se hace prevalecer el principio de supremacía constitucional y se ejerce un control de acción sobre el poder ejecutivo frente a las garantías de los ciudadanos. Es relevante realizar un análisis sobre los pronunciamientos que tuvo la Corte Constitucional sobre aquellos decretos de estado de excepción y si aquellos contribuyeron a garantizar y proteger el correcto ejercicio de los derechos de los ciudadanos.

Palabras claves: control de constitucionalidad, decreto, estado de excepción, Covid-19

## ABSTRACT

The declaration of a pandemic by Covid-19 by the World Health Organization (WHO) caused radical decisions to be taken in various countries to face the consequences that lay ahead, one of those countries was Ecuador with its state of emergency decree. This legal figure endows the president of the republic with extraordinary powers, and may even, according to what is established in the Constitution, limit or restrict certain rights. The declaration of a state of exception can become a means for a president to commit arbitrariness or abuses, and to avoid this, the Constitutional Court must carry out a precise constitutionality control that carefully analyzes, if the formal and material requirements, established are met in the Constitution and in the Law of Constitutional Guarantees and Constitutional Control. In a democratic state like ours, constitutionality control is of vital importance because with this, the principle of constitutional supremacy prevails and a control of action is exercised over the executive power against the the citizens` rights. It is relevant to carry out an analysis on the decisions that the Constitutional Court had on those decrees of state of exception and if they contributed to guaranteeing and protecting the correct exercise of citizens' rights.

Keywords: constitutional control, decree, state of emergency, Covid-19

## INTRODUCCIÓN

En rueda de prensa convocada para el 11 de marzo del 2020, la Organización Mundial de la Salud (en adelante OMS) a través de su Director General, comunicaron a la población que habían llegado a la conclusión de que el COVID-19 podría ser declarada una pandemia, debido a “los alarmantes niveles de propagación y gravedad y por los alarmantes niveles de inacción” (Organización Mundial de la Salud, 2021).

Es importante indicar que, según La Real Academia de la Lengua Española, una pandemia es “Enfermedad epidémica que se extiende a varios países” (Real Academia de la Lengua Española, 2020) y dicha declaración de la OMS, puso en vilo a todos los países, los cuales buscaron dentro de lo permitido en sus ordenamientos jurídicos, una fórmula para tratar de contener un poco el avance de la pandemia dentro de sus territorios y nuestro país no fue la excepción a estas acciones.

La respuesta del Estado ecuatoriano ante el avance de la pandemia, aunque no fue la mejor o más rápida, se hizo con la ayuda de los decretos que emitió el presidente de la república, y esto a su vez, obligó a que la Corte Constitucional se pronunciara acerca de la pertinencia y constitucionalidad de los mismos.

El control que realiza la Corte Constitucional es fundamental para vigilar que no se vulneren las garantías de los ciudadanos, cuando, a través de un decreto ejecutivo de estado de excepción, se activan las facultades extraordinarias del presidente y se pueden, además limitar o restringir derechos. Esto también está ligado estrechamente a otra garantía importante, la seguridad jurídica, la cual nos permite confiar en que se respetará todo lo establecido dentro de la constitución y las leyes.

El objetivo general del presente trabajo es establecer la importancia del control de constitucionalidad por parte de la Corte Constitucional para garantizar a los ciudadanos la seguridad jurídica y el respeto a sus derechos.

## **REVISIÓN TEÓRICA**

Luego de la declaración de pandemia del 11 de marzo por parte de la Organización Mundial de la Salud, cada país implementó acciones para contrarrestar el avance de la misma dentro de sus territorios y para eso, recurrieron a figuras legales que permitieran a los mandatarios restringir ciertos derechos como la libertad de tránsito o la libertad de asociación, con el fin de evitar más contagios que pusieran en riesgo a toda la población.

En concreto, la situación que se vivía dentro del Ecuador por el Covid 19, fue devastadora, en especial para Guayaquil. Cuando anunciaron el primer caso diagnosticado el 29 de febrero, el gobierno activó protocolos para identificar a las personas que debían estar dentro de un cerco epidemiológico, pero dicha acción no sirvió de mucho, puesto que, en cuestión de semanas, los nuevos casos subirían descontroladamente.

A partir de esa fecha, es decir, desde el anuncio del paciente cero, se celebraron bodas, partidos de fútbol y demás eventos sin ningún tipo de restricción, el ingreso y salida del país de personas que, aprovechando las vacaciones escolares, viajaron a los países que estaban en sus puntos altos de la pandemia y aquellos que al regresar continuaban ese ciclo, fueron algunas de las causas del aumento de contagios, la pandemia se minimizó y la poca información que teníamos sobre esta nueva enfermedad, no fue suficiente para evitar la escala de contagios a nivel nacional.

El entonces presidente de la república, Lcdo. Lenin Moreno Garcés, estableció el estado de emergencia el 11 de marzo tomando en cuenta las declaraciones de la OMS. Desde ese día, se suspendieron determinadas actividades como, eventos de concurrencia masiva y las clases en escuelas y universidades, pero tan sólo dos días después fallece la primera víctima oficial de la pandemia, y esto creó un ambiente de zozobra entre los ciudadanos.

Esto conllevó a que el gobierno ecuatoriano, luego de notar y comprobar el aumento de casos, decidiera tomar acciones para controlar el avance del virus en el territorio. El 16 de marzo del 2020, el presidente Lenin Moreno decretó un estado de excepción que obligaba a los ciudadanos entre otras disposiciones, a quedarse en casa a partir de las 21h00 hasta las 05h00 del día siguiente, se restringían las reuniones de cualquier índole que involucrara aglomeraciones, se suspendió el transporte interprovincial, se cerraron puertos y aeropuertos, pero vale aclarar determinados puntos dentro de esta declaratoria.

### **Decreto de estado de excepción**

Primero, se debe definir qué es un decreto ejecutivo y por qué sólo el presidente de la república tiene esa atribución. Un decreto ejecutivo según el Diccionario de la lengua española es “Decisión de un gobernante o de una autoridad, o de un tribunal o juez, sobre la materia o negocio en que tengan competencia”. (Real Academia de la Lengua Española, 2020). En términos jurídicos, y específicamente en derecho administrativo, el decreto ejecutivo es una de sus fuentes principales y de ella se desprende su función, que es la de crear derechos u obligaciones y su alcance puede ser de manera general o específica. Según Eduardo Cordero Quinza el decreto es “aquella disposición de gobierno o administración del Estado que, fundada en la Constitución o en la ley, dicta el Presidente de la República con carácter general o particular” (Cordero Quinza, 2009)

En tal razón, el presidente de la república cumple con esa atribución porque así lo manda la Constitución en su artículo 147 numeral 5: “Son atribuciones y deberes del Presidente de la república, además de los que determine la ley: 5.- Dirigir la administración pública en forma descentrada y expedir los decretos necesarios para su integración, organización, regulación y control” (Asamblea Constituyente, 2008).

Los decretos han sido utilizados para, a través de ellos, poder materializar la voluntad jurídica de la cabeza de la administración pública en cumplimiento de sus atribuciones y, a pesar de eso, los mismos “no deben confundirse los decretos-leyes que provienen de un gobierno de facto, con los reglamentos de necesidad y urgencia que excepcionalmente puede dictar un gobierno constitucional en situación de emergencia” (Gordillo, 2013) La situación de emergencia era entonces, la pandemia.

Una vez declarada la emergencia nacional, y con el número de nuevos contagios subiendo considerablemente, y siendo el contacto directo con las demás personas una de las formas más comunes de adquirir la enfermedad, se evidenció la necesidad de restringir la movilidad de los ciudadanos dentro del país.

La Constitución del Ecuador en su artículo 66 numerales 13 y 14 garantizan el derecho a “asociarse, reunirse y manifestarse en forma libre y voluntaria” y “El derecho a transitar libremente por el territorio nacional... así como entrar y salir libremente del país” respectivamente. (Asamblea Constituyente, 2008)

Entonces, si la Constitución garantiza esos derechos, ¿Cómo puede el presidente determinar y ordenar su restricción o limitación a su ejercicio? La respuesta es que lo puede hacer mediante un decreto de estado de excepción. Dicha facultad extraordinaria que se atribuye al presidente de la república, no es nueva en el país, puesto que los antecedentes están plasmados en las primeras constituciones que se expidieron durante la época del constitucionalismo clásico en el Ecuador.

En la Constitución de 1830, con la que el Ecuador nace como república, ya existen antecedentes de las facultades extraordinarias para el presidente, y en la misma se indica como una de sus atribuciones:

Tomar por sí, no hallándose reunido el Congreso, las medidas necesarias, para defender y salvar el país, en caso de invasión exterior o conmoción interior que amenace probablemente; previa calificación del peligro, por el Consejo de Estado, bajo su especial responsabilidad. (Asamblea Constituyente, 1830)

Luego, en 1835 con una nueva Constitución, se fueron sistematizando de mejor forma estas facultades extraordinarias, hasta cómo se las conoce el día de hoy.

El estado de excepción según Diego Valadés “son mecanismos adecuados a la defensa del Estado” (Valadés, 2016), y se considera valiosa su aportación para efectos de explicar la necesidad del uso de esta figura jurídica en momentos de pandemia. El estado de excepción, por lo tanto, como su mismo nombre lo expone, es un estado fuera de lo común, un estado excepcional, en el que, por una situación muy particular y específica, se deben activar las facultades extraordinarias del presidente para poder hacerle frente y defender a uno de los elementos constitutivos del Estado más importantes, su población. En relación a esto, Héctor Fix-Zamudio escribió la necesidad de crear instrumentos de defensa durante períodos extraordinarios:

La cuestión relativa a los estados de excepción posee un largo desarrollo de carácter histórico, ya que desde la antigüedad existieron conflictos internos y externos que ponían en peligro a la comunidad política, y por esto fue necesario crear instrumentos para hacer frente a esta situación por un periodo determinado (Fix-Zamudio, 2004)

La constitución, además de otorgarle facultades extraordinarias al presidente de la república, también contiene garantías para los ciudadanos que son de exclusiva obligación

del Estado protegerlas y hacer efectivo su ejercicio, en líneas anteriores ya se expusieron dos de las garantías que se pueden restringir o limitar en un estado de excepción.

Ahora bien, si el Ecuador se encontrara en una situación normal, de paz, sin conflictos de ninguna clase, sin desastres naturales, ¿Puede el Presidente limitar el ejercicio de los derechos de los ciudadanos? La respuesta es no, pues según lo establecido en la Constitución como su primera atribución en su artículo 147 es la de “cumplir y hacer cumplir la Constitución, las leyes y los tratados internacionales dentro del ámbito de su competencia” (Asamblea Constituyente, Constitución de la república del Ecuador, 2008) y la misma ordena en su artículo 9 que el “más alto deber del Estado consiste en respetar y hacer respetar los derechos garantizados en la Constitución”. (Asamblea Constituyente, Constitución de la república del Ecuador, 2008)

Entonces, restringir o limitar el ejercicio de los derechos de los ciudadanos en situaciones normales o cotidianas sería contrario a la Constitución, lo que significaría que dicho acto del poder público carecería de eficacia jurídica.

Por lo tanto, resumiendo lo explicado en párrafos anteriores, un decreto de estado excepción, es un acto administrativo del poder público representado por el presidente de la república, para poder defender al Estado en situaciones excepcionales, y que será regulado por la Constitución, las leyes y los tratados internacionales.

### **Control de constitucionalidad**

El artículo 164 de la Constitución establece las causas por las que el “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”. (Asamblea Constituyente, Constitución de la república del Ecuador, 2008) Cada una de esas razones deberán ser motivadas, es decir argumentadas de forma correcta dentro del decreto.

Pero, ¿qué sucede si un presidente expide un decreto de estado de excepción sin que se fundamente y demuestre sus causas? ¿Qué sucede si se extralimitan con la restricción de los derechos? ¿Qué órgano puede ejercer un control de ese acto?

El miedo queda latente si se examinan cada una de las facultades extraordinarias que tiene el presidente durante el estado de excepción, las mismas que están explicadas en el artículo 165 de la constitución y son los siguientes:

Durante el estado de excepción la Presidenta o Presidente de la República únicamente podrá suspender o limitar el ejercicio del derecho a la inviolabilidad de domicilio, inviolabilidad de correspondencia, libertad de tránsito, libertad de asociación y reunión, y libertad de información, en los términos que señala la Constitución.

Declarado el estado de excepción, la Presidenta o Presidente de la República podrá:

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

Se considera pertinente plasmar todo el artículo 165 dentro del presente artículo, puesto que cada uno de ellos, restringidos de manera exagerada, conllevaría a una vulneración de garantías constitucionales. Por esa razón, se hace imperante contar con un debido control.

El control de constitucionalidad, en palabras de Christian Quiroz Castro y Leandro Peña Merino “implica que todo el ordenamiento jurídico interno de un Estado debe ser compatible con la Constitución, ya sea analizado por jueces ordinarios como en el sistema norteamericano, difuso o por Cortes Constitucionales, como en el sistema europeo, concentrado” (Quiroz Castro & Peña Merino, 2016)

El control de constitucionalidad es válido en tanto que, en palabras de Gil Barragán Romero:

Para saber si un acto ha sido válidamente ejecutado por una autoridad pública, si ella ha actuado dentro de su competencia, o si una ley es o no compatible con la Constitución, debe haber alguien que lo declare, pues la supremacía sería ineficaz sino hubiera quien la haga efectiva (Barragán Romero, 2000)

Lo establecido por el autor Gil Barragán, es importante dentro de este trabajo por cuanto se explica de manera específica la razón por la que debe existir un órgano para la verificación de la armonía que deben guardar los actos de cualquier autoridad pública y las leyes con lo que indica la Constitución.

Los antecedentes del control de constitucionalidad en el Ecuador, se remontan a las primeras constituciones en las que el Consejo de Estado era el órgano al que se le atribuyeron las facultades de observancia de la Constitución y demás leyes. Era ese órgano el que verificaba que todo dentro del ordenamiento jurídico y los actos del poder público, estuviera acorde a lo establecido en la Constitución. Luego de varios años, el Consejo de Estado fue reemplazado por el Tribunal de Garantías Constitucionales y éste a su vez, se transformó en la Corte Constitucional, como se conoce en la actualidad al máximo órgano de interpretación de la Constitución en el Ecuador.

El control de constitucionalidad dentro del Ecuador se puede clasificar según el órgano que controla en:

1. Control difuso; y,
2. Control concentrado.

El control difuso en el artículo 428 de la CRE establece que:

Cuando una jueza o juez, de oficio o a petición de parte, considere que una norma jurídica es contraria a la Constitución o a los instrumentos internacionales de derechos humanos que establezcan derechos más favorables que los reconocidos en la Constitución, suspenderá la tramitación de la causa y remitirá en consulta el expediente a la Corte Constitucional, que, en un plazo no mayor a cuarenta y cinco días, resolverá sobre la constitucionalidad de la norma. (Asamblea Constituyente, Constitución de la república del Ecuador, 2008)

Según lo expuesto en el artículo, el control difuso es el realizado por los jueces, quienes al detectar una norma que no esté en concordancia con la Constitución, deberán suspender la causa de la que tienen conocimiento, y de forma inmediata elevará a consulta de la Corte Constitucional para que se pronuncie en un tiempo que no debe ser mayor a 45 días. Este tipo de control de constitucionalidad, es en realidad, una de las influencias que tenemos del sistema anglosajón.

Por su parte, Rafael Oyarte explica que el control difuso “debe su denominación a que el examen de inconstitucionalidad no corresponde a una sola magistratura, sino que incardina en la totalidad de jueces dentro de un sistema” (Oyarte, 2016) e indica, además que “este control de estableció propiamente en la Constitución de 1998”.

El jurista chileno Lautaro Ríos explica sobre el control difuso, como “cualquier tribunal puede declarar la inaplicabilidad de un precepto legal o de inferior jerarquía, que sea contrario a la Constitución, en el caso particular del cual conoce” (Ríos, 2002) Lo cual parece concordar bastante bien con lo escrito por el jurista ecuatoriano Rafael Oyarte y por tal razón, se puede decir que el control difuso en el Ecuador está determinado para los jueces en razón del análisis que se realiza dentro de cada causa que ellos tramiten.

El siguiente control de constitucionalidad, es el concentrado, el cual lo realiza la Corte Constitucional y en relación a ello, la Constitución en su artículo 429 establece lo siguiente: “La Corte Constitucional es el máximo órgano de control, interpretación constitucional y de administración de justicia en esta materia” (Asamblea Constituyente, Constitución de la república del Ecuador, 2008).

La Corte Constitucional es el órgano especializado para realizar el análisis de los actos del poder público o de aquellas normas que son contrarias a la Constitución y que por lo consiguiente no permiten que el principio de supremacía constitucional se cumpla. En opinión de los juristas Quiroz y Peña “los países que adoptaron el sistema positivista, crearon un órgano exclusivo dedicado a conocer y resolver sobre la constitucionalidad de las normas, denominado Tribunal Constitucional o Corte Constitucional” (Quiroz Castro & Peña Merino, 2016). El Ecuador a pesar, de contar con ambos tipos de control constitucional, se puede determinar que poseemos también un tipo mixto como lo indica Hernán Salgado “se deduce que en el Ecuador –como ocurre en otros países- existe un sistema de carácter mixto, donde se conjuga el modelo concentrado con el difuso, si bien este último opera en menor medida” (Salgado Pesántez, 2003).

### **Control de constitucionalidad de los estados de excepción**

Dado que los estados de excepción, dependiendo del caso, pudieran evolucionar en abuso del poder por parte del presidente de la república y, por ende, en vulneración de las garantías constitucionales de los ciudadanos, se hace necesario contar con un control de constitucionalidad ejercido por el órgano competente; en este caso, es la Corte Constitucional.

El artículo 436 numeral 8 de la Constitución indica que:

La Corte Constitucional ejercerá, además de las que le confiera la ley, las siguientes atribuciones: 8.- Efectuar de oficio y de modo inmediato el control de constitucionalidad de las declaratorias de estado de excepción, cuando implique la suspensión de derechos constitucionales.

A pesar de que cuando el presidente emite un decreto de estado de excepción, debe notificar de forma obligatoria a la Asamblea Nacional y a la Corte Constitucional, esta última puede actuar de oficio y aunque el presidente no la notificara con la firma del decreto, puede iniciar su análisis, su control formal y material para determinar si el mismo reúne los requisitos necesarios, si se comprueba las razones para su emisión, si respeta los principios y derechos establecidos en la Constitución y si dentro de las disposiciones existe la debida proporcionalidad entre las garantías suspendidas o limitadas y la situación de emergencia que amerita la defensa y facultades extraordinarias del presidente.

La Corte Constitucional siguiendo lo establecido en la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (LOGJYCC) debe realizar su control formal y material del decreto de estado de excepción.

El control formal consiste en revisar si el decreto reúne los requisitos establecidos en la Constitución y en la Ley:

La Corte Constitucional verificará que la declaratoria del estado de excepción y el decreto cumplan con los siguientes requisitos:

1. Identificación de los hechos y de la causal constitucional que se invoca;
2. Justificación de la declaratoria;
3. Ámbito territorial y temporal de la declaratoria;
4. Derechos que sean susceptibles de limitación, cuando fuere el caso; y,
5. Las notificaciones que correspondan de acuerdo a la Constitución y a los Tratados Internacionales. (Asamblea Nacional, 2009)

Estos requisitos están relacionados a la motivación de la declaratoria y las medidas que se tomarán para evitar o mitigar el acto que provoca calamidad pública, agresión armada internacional, grave conmoción interna o cualquiera fuera el caso. Es importante delimitar el territorio en el que se hará efectivo el estado de excepción, puesto que se puede decretar en todo el territorio nacional (como en el caso de los actos derivados del paro nacional ocurrido en octubre del año 2019) o sólo en parte de él (como en el caso de los decretos dentro de las cárceles del país).

Además, de lo explicado en este párrafo se encuentra el que, a consideración de los autores, puede ser el más importante, la indicación de los derechos que serán sujetos a restricción o limitación. El control formal de los estados de excepción según Quitián Calderón:

Procede, por un lado, respecto de la declaratoria de estado de excepción que efectúa el presidente de la República y, por el otro, respecto de las medidas que este expide con fundamento y en desarrollo de la declaratoria del estado de excepción. (Quitián Calderón, 2020).

Se debe recordar que según la Constitución estos derechos son sólo los siguientes:

1. Inviolabilidad del domicilio,
2. Inviolabilidad de correspondencia,
3. Libertad de tránsito,
4. Libertad de asociación y reunión; y,
5. Libertad de información.

Bajo ningún concepto se debe restringir otro derecho que no sean explícitamente los indicados en la Norma Suprema, puesto que, de ser el caso, debe ser la Corte Constitucional el órgano que debe declarar su inconstitucionalidad.

Y, por último, dentro del control formal se debe verificar que se haya notificado de manera oportuna, es decir, dentro de las 48 horas siguientes a la firma del decreto, a la Asamblea Nacional, la Corte Constitucional y los demás órganos internacionales, tales como la Organización de las Naciones Unidas (ONU) o la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH).

Luego del control formal, la Corte Constitucional debe analizar que el decreto de estado de excepción cumpla con el control material, según lo indica el artículo 121 de la LOGJYCC:

La Corte Constitucional realizará un control material de la declaratoria del estado de excepción, para lo cual verificará al menos lo siguiente:

1. Que los hechos alegados en la motivación hayan tenido real ocurrencia;
2. Que los hechos constitutivos de la declaratoria configuren una agresión, un conflicto armado internacional o interno, grave conmoción interna, calamidad pública o desastre natural;
3. Que los hechos constitutivos de la declaratoria no puedan ser superados a través del régimen constitucional ordinario; y,
4. Que la declaratoria se decrete dentro de los límites temporales y espaciales establecidos en la Constitución de la República. (Asamblea Nacional, 2009)

Según Jairo Quitián Calderón:

El control material de constitucionalidad de la declaratoria del estado de excepción y las medidas expedidas en desarrollo este, tienen por objeto verificar el cumplimiento de los principios que rigen los estados de excepción en los términos del artículo 164 de la CPE. Es decir, los principios de necesidad, proporcionalidad, legalidad, temporalidad, territorialidad y razonabilidad. (Quitián Calderón, 2020)

El control material consiste en la verificación de que los hechos que han sido descritos en el decreto hayan sucedido realmente, y si la causal que se estableció se configura en agresión, conflicto armado internacional o nacional, calamidad pública, desastre natural o grave conmoción interna, y que éstos, además, cumplan con los principios descritos en la cita previa del jurista Quitián Calderón.

La Corte Constitucional en ejercicio de sus atribuciones, habiendo realizado el control de constitucionalidad correspondiente hace efectivo una de las garantías más importantes, la seguridad jurídica. Esta garantía descrita en el artículo 82 de la Constitución como: “El derecho a la seguridad jurídica se fundamenta en el respeto a la Constitución y en la existencia de normas jurídicas previas, claras, públicas y aplicadas por las autoridades competentes” (Asamblea Constituyente, Constitución de la república del Ecuador, 2008). Esto quiere decir, que los órganos del poder público están sujetos a lo establecido en la Constitución y todos sus actos son controlados a través de las normas jurídicas de nuestro ordenamiento. En palabras de Miguel Carbonell:

La seguridad jurídica es referida a la sujeción de los poderes públicos al derecho, empata directamente con la misión central que tuvo el primer constitucionalismo, que entendía que todo el sistema constitucional se justificaba en la medida en que pudiera controlar al poder por medio del ordenamiento jurídico (Carbonell, 2021)

### **Control de constitucionalidad de los decretos de estado de excepción por Covid 19**

Para el relato del control de constitucionalidad de cada decreto de estado de excepción por Covid 19, se ha establecido una cronología de la siguiente forma:

- El primer decreto de estado de excepción por Covid 19, fue declarado el 16 de marzo del 2020, bajo la causal de calamidad pública, y se dispuso entre otras cosas, lo siguiente: Disponer la movilización nacional de las Fuerzas Armadas, suspender el ejercicio de los derechos de libertad de tránsito, asociación y reunión, así como también se determinó que dicho estado de excepción estaría vigente durante 60 días, plazo que terminaba el 15 de mayo, pero como la situación estaba lejos de mejorar, en atención a lo dispuesto en la Constitución, se extendió 30 días más.

- El segundo decreto se firmó el mismo 15 de junio y se extendió hasta el 12 de septiembre y fue en ese momento que la Corte Constitucional dentro del control de constitucionalidad que realizó, expresó que ese sería el último decreto que tuviera como causal la pandemia por Covid 19 (Montaño, 2021) La Corte Constitucional declaró:

Un dictamen favorable del Decreto Ejecutivo 1074 y dispuso, además, que el Presidente de la República informe cada 30 días a esta Corte, contados a partir de la notificación del presente dictamen, sobre las acciones dirigidas a establecer un régimen de transición a la “nueva normalidad”. Y, por último, Exhortar al Ejecutivo para que, de forma coordinada con todas las autoridades nacionales y locales, tome las medidas necesarias para organizar y afrontar la pandemia de conformidad con los mecanismos jurídicos ordinarios. (Sentencia de la Corte Constitucional, 2020)

- Luego, el 26 de agosto del mismo año, el presidente expresó que, debido al aumento de casos, era pertinente declarar otro estado de excepción, pero la Corte consideró que:

Después de dos estados de excepción por la misma causa y más de cinco meses en pandemia, el gobierno ya debía haber establecido protocolos y mecanismos para controlar la crisis, que no implicaran recurrir a las limitaciones de derechos que causan los estados de excepción. (Montaño, 2021)

- Decreto del 21 de diciembre del 2020, con las festividades navideñas y de fin de año cerca, y con un aumento sostenido de nuevos casos, el presidente decidió decretar otro estado de excepción para frenar el avance de la pandemia, pero en este caso, la Corte Constitucional a través del control que ejerce, determinó que el mismo no duraría 30 días sino solamente 12 y declaró la inconstitucionalidad del Decreto Ejecutivo 1217, además de recordar que previamente había advertido que “no admitirá una nueva declaratoria sobre los mismos hechos que han establecido la calamidad pública en dos ocasiones anteriores con sus respectivas renovaciones”. (Sentencia de la Corte Constitucional, 2021)

- Decreto del 01 de abril del 2020, también por calamidad pública, pero en este caso, fue focalizado en 8 provincias. En este caso la Corte Constitucional declaró “la constitucionalidad parcial del Decreto ejecutivo 1282, condicionando su vigencia a ciertos parámetros”. (Corte Constitucional, 2021)

- Decreto del 21 de abril del 2020, este fue el último por causa de Covid 19 que firmó el presidente Lenin Moreno por 28 días en 16 provincias del país. (Montaño, 2021). La Corte Constitucional declaró:

La constitucionalidad del decreto ejecutivo No. 1291 de 22 de abril de 2021, por calamidad pública, en las provincias de Azuay, Imbabura, Loja, Manabí, Santo Domingo de los Tsáchilas, Guayas, Pichincha, Los Ríos, Esmeraldas, Santa Elena, Tungurahua, Carchi, Cotopaxi, Zamora Chinchipe, El Oro y Sucumbíos, durante veinte y ocho días, la limitación a los derechos a la libertad de tránsito, libertad de reunión y la inviolabilidad de domicilio, de conformidad con las precisiones realizadas en este dictamen. (Sentencia de la Corte Constitucional, 2021)

- Decreto del 14 de julio del 2020, firmado por el nuevo presidente de la república Guillermo Lasso, por el ingreso de la nueva variante Delta al país, pero éste sólo fue focalizado a dos provincias Guayas y El Oro. En este caso, la Corte Constitucional declaró:

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

En cada caso explicado dentro de esta cronología, se indica los pronunciamientos que ha tenido la Corte Constitucional acerca de los decretos de estado de excepción, ya sea declarando su constitucionalidad total o parcial, atendiendo al análisis que según la Constitución y la ley debe hacer.

La importancia del control de constitucionalidad radica por lo tanto, en que la Corte Constitucional logra controlar el accionar del presidente de la república, aun cuando la Constitución le atribuye facultades extraordinarias y con ello garantiza a los ciudadanos la seguridad jurídica y el respeto al correcto ejercicio de sus derechos establecidos dentro de nuestro ordenamiento jurídico, cumpliendo de esa forma, el deber máximo que tiene el Estado de respetar y hacer respetar los derechos garantizados en la Constitución.

## **CONCLUSIONES**

Los decretos de estado de excepción son de exclusiva atribución del presidente de la república por lo establecido dentro de la Constitución.

El estado de excepción es un mecanismo de defensa para los ciudadanos ante situaciones extraordinarias, pero puede convertirse en un mecanismo de abuso por parte de los mandatarios.

La Corte Constitucional es el órgano competente para determinar a través del control de constitucionalidad, si los decretos de estado de excepción emitidos por el presidente de la república, cumplen con lo establecido en la Constitución y las leyes.

El control de constitucionalidad realizado por la Corte Constitucional es el medio idóneo para garantizar la seguridad jurídica y el correcto ejercicio de los derechos establecidos en la Constitución.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Asamblea Constituyente. (1830). Constitución de la república del Ecuador. Riobamba: [https://www.cancilleria.gob.ec/wp-content/uploads/2013/06/constitucion\\_1830.pdf](https://www.cancilleria.gob.ec/wp-content/uploads/2013/06/constitucion_1830.pdf).

Asamblea Constituyente. (2008). Constitución de la república del Ecuador. Montecristi: Corporación de estudios y publicaciones.

Asamblea Nacional. (2009). Ley orgánica de garantías jurisdiccionales y control constitucional. Quito: Corporación de estudios y publicaciones.

Barragán Romero, G. (2000). El control de constitucionalidad. IURIS DICTIO, 81 - 88.

Carbonell, M. (08 de octubre de 2021). Miguel Carbonell. Obtenido de <https://miguelcarbonell.me/2021/02/16/que-es-la-seguridad-juridica/>

Cordero Quinza, E. (2009). El sentido actual del dominio legal y la potestad reglamentaria. Revista de Derecho XXXII de la Pontificia Universidad Católica de Valparaíso, 416.

Corte Constitucional. (07 de abril de 2021). Corte Constitucional. Obtenido de Constitucionalidad parcial del Decreto Ejecutivo Nro.1282 relativo al estado de excepción: <https://www.corteconstitucional.gob.ec/index.php/boletines-de-prensa/item/874-constitucionalidad-parcial-del-decreto-ejecutivo-nro-1282-relativo-al-estado-de-excepci%C3%B3n.html>

Fix-Zamudio, H. (2004). Los estados de excepción y la defensa de la Constitución. Boletín Mexicano de Derecho Comparado, 801 - 860.

Gordillo, A. (2013). Tratado de Derecho Administrativo. Buenos Aires: Fundación de Derecho Administrativo.

Montaño, D. (21 de abril de 2021). GK city. Obtenido de <https://gk.city/2021/04/21/todos->

estados-excepcion-covid/

Organización Mundial de la Salud. (12 de 09 de 2021). Organización Mundial de la Salud. Obtenido de <https://www.who.int/es/news/item/29-06-2020-covidtimeline>

Oyarte, R. (2016). Derecho Constitucional. Quito: Corporación de estudios y publicaciones.

Quiroz Castro, C., & Peña Merino, L. (2016). Control de constitucionalidad. Revista Sur Academia, 58-63.

Quitíán Calderón, J. A. (2020). Control constitucional de los estados de excepción en Ecuador y Colombia: un enfoque comparado. Revista de derecho fiscal, 177 - 193.

Real Academia de la Lengua Española. (2020). Diccionario de la lengua española. Madrid: Real Academia Española.

Ríos, L. (2002). El Control Difuso de Constitucionalidad de la Ley en la República de Chile. Ius Ext Praxis, 389 - 418.

Salgado Pesántez, H. (2003). Lecciones de Derecho Constitucional. Quito: Ediciones Abya - Yala.

Sentencia de la Corte Constitucional, No. 3-20-EE/20 (Corte Constitucional 10 de agosto de 2020).

Sentencia de la Corte Constitucional, No. 7-20-EE/20 (Corte Constitucional 03 de enero de 2021).

Sentencia de la Corte Constitucional, No. 2-21-EE/21 (Corte Constitucional 28 de abril de 2021).

Sentencia de la Corte Constitucional, No. 4-21-EE/21 (Corte Constitucional 04 de agosto de 2021).

Valadés, D. (2016). Causas legales del estado de excepción en América Latina. Boletín Mexicano de Derecho Comparado - Instituto de Investigación Jurídicas de la UNAM, 144.