

Quito, D.M., 04 de agosto de 2021

CASO No. 4-21-EE

**EL PLENO DE LA CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR,
EN EJERCICIO DE SUS ATRIBUCIONES CONSTITUCIONALES Y
LEGALES,
EMITE EL SIGUIENTE**

DICTAMEN

Tema: En este dictamen la Corte Constitucional ejerce el control de constitucionalidad de la renovación del estado de excepción declarado mediante decreto ejecutivo N° 116 de 14 de julio de 2021, dada por decreto ejecutivo No. 140 de 28 de julio de 2021.

I. Antecedentes

1. El 14 de julio de 2021, el presidente de la República del Ecuador, Guillermo Lasso Mendoza, mediante oficio N° T.94-SGJ-21-0068, remitió a la Corte Constitucional copia certificada del decreto ejecutivo N° 116 de 14 de julio de 2021 (“**decreto originario**”) relativo al “*estado de excepción en la provincia de El Oro y la ciudad de Guayaquil, desde las 20h00 del día 14 de julio de 2021 hasta las 23h59 del día 28 de julio de 2021, por calamidad pública producida por la detección de casos de COVID-19 variantes DELTA y DELTA DELTA ++K417N(AY.1), a fin de mitigar su propagación hacia el resto del país y reducir la velocidad de contagio*”. (énfasis agregado)”.
2. El 21 de julio de 2021, el Pleno de la Corte Constitucional emitió el dictamen No. 3-21-EE/21 y declaró la constitucionalidad del decreto ejecutivo N° 116.
3. El 29 de julio de 2021, mediante oficio No. T.94-SGJ-21-080, la secretaría general jurídica de la Presidencia de la República remitió a la Corte Constitucional el decreto ejecutivo No. 140 de 28 de julio de 2021 (“**decreto 140**”), en el que el presidente de la República dispuso renovar el estado de excepción declarado mediante Decreto Ejecutivo No. 116.
4. De conformidad con el sorteo electrónico, la sustanciación de la presente causa correspondió a la jueza constitucional Carmen Corral Ponce, quien en providencia de 30 de julio de 2021 notificada el mismo día, avocó conocimiento y dispuso que la Presidencia de la República remita la constancia de las notificaciones conforme lo prevé el artículo 166 de la Constitución de la República (CRE).
5. El 02 de agosto de 2021, la Presidencia de la República remitió a esta Corte copias certificadas de las notificaciones correspondientes.

II. Competencia

6. El Pleno de la Corte Constitucional es competente para conocer y resolver la constitucionalidad del decreto de renovación del estado de excepción, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 166 y 436 numeral 8 de la Constitución de la República, en concordancia con los artículos 75 numeral 3 literal c), y 119 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (“LOGJCC”).

III. Consideraciones previas

7. Esta Corte Constitucional denota que el decreto ejecutivo N° 140 de 28 de julio de 2021, guarda conexión directa con el decreto ejecutivo N° 116 de 14 de julio de 2021, de tal forma que el presidente de la República dispuso la renovación del estado de excepción “*declarado mediante Decreto Ejecutivo No. 116 de 14 de julio de 2021*”.

8. En este sentido, la declaratoria del estado de excepción originaria estuvo vigente por un lapso de quince días, esto es, “*desde las 20h00 del día 14 de julio de 2021 hasta las 23h59 del día 28 de julio de 2021*”; en tanto que la renovación plantea una prórroga de 30 días por el periodo comprendido entre “*el 29 de julio de 2021 a las 00H00 hasta el 27 de agosto de 2021 a las 23h59*”.

9. Por tanto, corresponde a esta Corte analizar si el decreto N° 140, que contiene la declaratoria de renovación con sus consecuentes medidas extraordinarias, se adecúa desde el punto de vista formal y material a los preceptos constitucionales.

IV. Análisis constitucional

10. El estado de excepción desde la normativa constitucional y legal se concibe como una medida temporal y extraordinaria que tiene como finalidad activar mecanismos de respuesta inmediatos ante contingencias graves o imprevistas que no pueden ser solventadas por el Estado dentro un régimen competencial ordinario¹, siempre que se justifique la excepcionalidad de las circunstancias sobrevenidas y la imperiosidad de las decisiones adoptadas para hacer frente a sucesos que desbordan el ámbito de la normalidad.

11. Esta Corte Constitucional en el dictamen N° 1-19-EE/19 de 30 de mayo de 2019, consideró que:

“En los artículos 164 a 166 de la CRE, así como en los artículos 119 a 125 de la LOGJCC se establece que el Estado de Excepción se emite mediante un Decreto Ejecutivo, cuenta con un ámbito territorial y temporal, con la expresión de las causales específicas y de los derechos que pueden limitarse o suspenderse, así como de los principios de legalidad, necesidad, proporcionalidad, temporalidad, territorialidad y

¹ Artículo 121.3 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional.

*razonabilidad que debe observar, y de las notificaciones que deben realizarse, entre otros aspectos que se relacionan con el mismo*² (énfasis agregado).

12. En ese mismo sentido, en el dictamen N° 5-20-EE/20 de 24 de agosto de 2020, esta Corte precisó que *“La trascendencia del control de constitucionalidad respecto de los estados de excepción radica en la necesidad de verificar que este mecanismo sea ejercido en cumplimiento de los principios constitucionales de **necesidad, proporcionalidad, legalidad, temporalidad, territorialidad y razonabilidad**, los mismos que dan cuenta que los estados de excepción tienen carácter extraordinario y deben ser ejercidos bajo la regulación prevista para tal efecto en la Constitución, siempre y cuando exista una justificación razonable que evidencie que los mecanismos provistos en el régimen ordinario son insuficientes para paliar las circunstancias adversas que configuran una de las causales taxativamente establecidas en la Constitución”* (énfasis añadido).

13. Siendo que la Corte Constitucional ha realizado el respectivo control de constitucionalidad al decreto de estado de excepción N° 116 de 14 de julio de 2021 (declaratoria originaria), conforme las exigencias previstas en los artículos 120 al 125 de la LOGJCC, para el control formal y material, tanto de la declaratoria *-per se-* como de las medidas adoptadas por el ejecutivo; tratándose el decreto ejecutivo N° 140 de 28 de julio de 2021, de una renovación se procederá a desarrollar el presente control formal y material a partir de la constatación de los parámetros exigidos en el inciso segundo del artículo 166 de la CRE, esquematizando los argumentos en base a los principios aplicables a los estados de excepción (párrafos 11 y 12 *supra*).

14. El citado inciso segundo del artículo 166 de la CRE, prescribe que:

“El decreto de estado de excepción tendrá vigencia hasta un plazo máximo de sesenta días. Si las causas que lo motivaron persisten podrá renovarse hasta por treinta días más, lo cual deberá notificarse. Si el Presidente no renueva el decreto de estado de excepción o no lo notifica, éste se entenderá caducado” (énfasis añadido).

15. De lo dispuesto en el texto constitucional se puede colegir que la renovación de un estado de excepción se encuentra supeditada a la verificación de tres elementos esenciales, a saber: **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); y, **iii)** que se notifique de forma expresa la renovación (formalidad).³

16. De tal forma, que la renovación del decreto de estado de excepción se circunscribe a una prórroga de los efectos jurídicos de un decreto ejecutivo vigente, por lo tanto, se procede a efectuar el análisis de la especificidad de las circunstancias que sustentan la

² Corte Constitucional, dictamen N° 1-19-EE/19 de 30 de mayo de 2021, párr. 7.

³ La notificación debe realizarse conforme lo dispuesto en el inciso primero del artículo 166 de la Constitución de la República.

prolongación temporal del régimen de excepción, toda vez, que la declaratoria originaria se halla precedida un dictamen de control constitucional (formal y material) por parte de este Organismo.

4.1 Legalidad y necesidad

17. Los principios de legalidad y necesidad, derivan de las condiciones constitucionales del artículo 164 de la CRE; y, de los requisitos del control constitucional formal y material de la declaratoria de estado de excepción del artículo 120 números 1 y 2 y del artículo 121 número 2 de la LOGJCC; así como de los requisitos del control constitucional formal y material de las medidas adoptadas en el estado de excepción del artículo 122 números 1 y 2 y del artículo 123 número 3 de la LOGJCC.⁴

18. **En lo que concierne al principio de legalidad**, se enfatiza por una parte que los requisitos formales de los estados de excepción atañen los siguientes presupuestos: “i) *identificación de los hechos y de la causal constitucional que se invoca*; ii) *justificación de la declaratoria*; iii) *ámbito territorial y temporal de la declaración*; iv)

⁴ CRE:

“Art. 164.- 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.

El estado de excepción observará los principios de **necesidad**, proporcionalidad, **legalidad**, temporalidad, territorialidad y razonabilidad. El decreto que establezca el estado de excepción contendrá la **determinación de la causal y su motivación**, ámbito territorial de aplicación, el periodo de duración, las medidas que deberán aplicarse, los derechos que podrán suspenderse o limitarse y las notificaciones que correspondan de acuerdo a la Constitución y a los tratados internacionales” (énfasis agregado).

LOGJCC:

Art. 120.- Control formal de la declaratoria de estado de excepción.- 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

Art. 121.- Control material de la declaratoria de estado de excepción.- La Corte Constitucional realizará un control material de la declaratoria del estado de excepción, para lo cual verificará al menos lo siguiente:

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

Art. 122.- Control formal de las medidas adoptadas con fundamento en el estado de excepción.- La Corte Constitucional verificará que las medidas adoptadas con fundamento en la declaratoria de estado de excepción cumplan al menos los siguientes requisitos formales:

1. Que se ordenen mediante decreto, de acuerdo con las formalidades que establece el sistema jurídico;

y,

2. Que se enmarquen dentro de las competencias materiales, espaciales y temporales de los estados de excepción.

Art. 123.- Control material de las medidas dictadas con fundamento en el estado de excepción.- Para efectos del control material, la Corte Constitucional verificará que las medidas dictadas con fundamento en el estado de excepción cumplan los siguientes requisitos:

3. Que exista una relación de causalidad directa e inmediata entre los hechos que dieron lugar a la declaratoria y las medidas adoptadas” (énfasis añadido).

determinación de los derechos que sean susceptibles de limitación; v) constatación de las notificaciones que correspondan; y, vi) verificación de que el estado de excepción sea expedido mediante decreto ejecutivo y que se enmarque dentro de competencias propias de los estados de excepción”. Y por otra parte los siguientes requisitos materiales involucran: “i) real ocurrencia de los hechos; ii) los hechos configuran la causal de calamidad pública; iii) los hechos no pueden ser superados por el régimen constitucional ordinario; iv) límites temporales y espaciales establecidos en la Constitución; v) causalidad y proporcionalidad de la[s] medidas ordenadas (idoneidad, necesidad y proporcionalidad propiamente dicha); y, vi) no interrupción ni alteración del normal funcionamiento del Estado”.⁵

19. Dentro del presente caso se aprecia que los hechos descritos en el decreto ejecutivo N° 140 tienen como antecedentes la declaratoria de estado de excepción ordenada mediante decreto N° 166, a través del cual la presidencia de la República dispone: *“Declárese el estado de excepción en la provincia de El Oro y la ciudad de Guayaquil, desde las 20h00 del día 14 de julio de 2021 hasta las 23h59 del día 28 de julio de 2021, por calamidad pública producida por la detección de casos de COVID-19 variantes DELTA y DELTA DELTA ++K 417N(AY. 1)”*.

20. En ese sentido, el decreto N° 140 identifica como hechos los mismos acontecimientos que dieron lugar a declaratoria originaria, esto es, la existencia de las variantes Delta en la provincia de El Oro y la ciudad de Guayaquil; razón por la cual, se invoca como causal constitucional a la figura de la “calamidad pública”⁶.

21. De igual manera, para justificar la declaratoria de la renovación del estado de excepción se manifiesta que la crisis derivada de la *“detección de casos de COVID-19 variantes DELTA y DELTA DELTA ++ K417N (AY.1)”⁷ persiste*, por lo que *“[l]a renovación del estado de excepción es en los mismos términos y condiciones, establecidos por los artículos 2 al 6 del Decreto Ejecutivo No. 116 del 14 de julio de 2021”⁸*, lo que consiguientemente abarca la movilización de todas las entidades públicas de la Administración Pública Central, Policía Nacional y Fuerzas Armadas; delimitación del ámbito territorial de su aplicación; y, la individualización de los derechos constitucionales sujetos a limitación (libertad de tránsito, reunión e inviolabilidad de domicilio).

22. Respecto al criterio de temporalidad se establece una renovación por un periodo máximo de treinta días⁹, así como también, se constata que se ha procedido con la notificación a la Asamblea Nacional, Corte Constitucional y organismos internacionales (cumplimiento del tercer elemento del párr. 13 supra)¹⁰; y, finalmente se evidencia que

⁵ Corte Constitucional, dictamen N° 2-20-EE/20 de 22 de mayo de 2020, párr. 8 y 11.

⁶ *Ibíd.*, artículo 1.

⁷ Decreto N° 104, artículo 1.

⁸ *Ibíd.*, artículo 2.

⁹ Decreto N° 104, artículo 1.

¹⁰ Oficios N° T.94-SGJ-21-0081 de 29 de julio de 2021, dirigido a la Asamblea Nacional; T.94-SGJ-21-0080 de 29 de julio de 2021, dirigido a la Corte Constitucional; T.94-SGJ-21-0079 de 29 de julio de

la renovación del estado de excepción se ha dispuesto a través de un decreto ejecutivo¹¹, el cual se enmarca dentro de las competencias materiales, espaciales y temporales propias de los estados de excepción.

23. En lo referente al principio de necesidad, cabe precisar que la Constitución de la República en su artículo 164 establece que los motivos para la declaratoria de un estado de excepción deben estar estrictamente orientados a superar eventos “*de agresión, conflicto armado internacional o interno, grave conmoción interna, calamidad pública o desastre natural*”. De manera que si no se configura alguno de estos supuestos de hecho no cabe la declaratoria de un régimen de excepcionalidad, lo cual provoca a su vez, que las medidas adoptadas no revistan una legitimación constitucional.

24. En tal virtud, el juicio de necesidad encuentra una íntima conexión con los principios de razonabilidad y proporcionalidad. En el primero, se analiza la constitucionalidad material del decreto, en tanto que en los dos últimos se analiza la constitucionalidad material de las medidas.

25. De ahí que, específicamente tratándose de una renovación del estado de excepción se deberá observar: “*1. Si persisten los hechos que motivaron el estado de excepción; 2. Si los hechos que motivan la renovación de la declaratoria configuran una agresión, conflicto armado internacional o interno, grave conmoción interna, calamidad pública o desastre natural; 3. Si los hechos que motivan la renovación de la declaratoria no pueden ser superados a través del régimen constitucional ordinario; y 4. Si la renovación de la declaratoria se ha decretado dentro de los límites temporales y espaciales establecidos en la Constitución*”.¹²

26. En este caso, de la lectura del artículo 1 del decreto ejecutivo N° 140, se verifica que el sustento fáctico para la renovación del decreto N° 166 (decreto originario) se circunscribe a la “*calamidad pública producida por la detección de casos de COVID-19 variantes DELTA y DELTA DELTA ++ K417N (AY.1)*”. En este punto, cabe precisar que la sola presencia de nuevas variantes del virus de la COVID-19, no es argumento suficiente para justificar la necesidad de transitar hacia un régimen gravoso y de *ultima ratio* como lo es el de excepción (ya que convivir con la pandemia se ha vuelto parte de la cotidianidad); empero, no es menos cierto que la intensificación o recrudecimiento severo, anormal, acelerado y repentino de un fenómeno ya existente se constituye como un fundamento válido para justificar la adopción de medidas de carácter temporal y extraordinarias en el marco del presente estado de excepción.

27. Para el efecto se observa que el considerando octavo del decreto N° 140 señala que: “*los hechos que originalmente motivaron esta declaratoria, relacionados con la*

2021, dirigido a la coordinadora residente de las Naciones Unidas en Ecuador; y, T.94-SGJ-21-0078 de 29 de julio de 2021, dirigido al representante administrativo de la Organización de Estados Americanos en Ecuador.

¹¹ Decreto N° 140 de 28 de julio de 2021.

¹² Corte Constitucional, dictamen N° 4-19-EE/19 de 23 de julio de 2019, párr. 20.

identificación de la denominada variante “DELTA” y “DELTA ++K 417N(AY.1)” del virus SARS-COV2 (en adelante “COVID-19 Variante DELTA y DELTA PLUS”) dentro de los territorios de la provincia de El Oro y la ciudad de Guayaquil persisten, sin perjuicio de que se han tomado las medidas más idóneas, necesarias y proporcionales, dentro de los límites de competencias materiales, espaciales y temporales que impone la Constitución para los estados de excepción”. Así mismo, en el considerando décimo del decreto de maras, se expresa que el Ministerio de Salud Pública informó al Comité de Operaciones de Emergencia Nacional: “que las condiciones que motivaron el estado de excepción del Decreto Ejecutivo No. 116, persisten y que al menos en la provincia de El Oro, ya existe contagio comunitario de la variante DELTA”. Por su parte, en el considerando décimo primero se explica: “Que la Dirección Nacional de Vigilancia Epidemiológica (la “DNVE”) del Ministerio de Salud Pública, mediante Informe Técnico del 28 de julio de 2021, concluyó que, en la provincia de El Oro, que acumula 22.636 casos confirmados, se observa en las últimas semanas, una tendencia al incremento de casos, sumado a la presencia comunitaria de la variante DELTA”.

28. Respecto a la veracidad de la contingencia sanitaria, de la información proporcionada por el Ministerio de Salud Pública constante en el informe técnico DNVE # 001 de 28 de julio de 2021, que es parte integrante de este expediente constitucional, se observa que a la fecha de la renovación del estado de excepción, en la provincia de El Oro se reportaban 26 casos confirmados de transmisión de la variante Delta con un cerco epidemiológico de 97 personas; mientras que en la ciudad de Guayaquil los contagios ascienden a la cantidad 3 casos positivos con un cerco epidemiológico de diez personas en total¹³.

29. De lo señalado precedentemente, se revela que existe evidencia cierta con la que se acredita que los hechos que originaron la declaratoria del estado de excepción en dichas circunscripciones territoriales se mantienen con una tendencia hacia el incremento exponencial, sumándose a ello la circunstancia superviviente del contagio comunitario de la variante “DELTA” en la provincia de El Oro.

30. Por lo tanto, en la determinación de los acontecimientos se verifica que existe una debida coherencia entre el decreto de renovación y la declaratoria primigenia, puesto que no se han alegado hechos nuevos (que pudieran configurar una causal distinta) y se ha demostrado que las razones que originaron el estado de excepción aún persisten (primer elemento del párr. 13 *supra*).

31. Así también, se logra establecer que el régimen constitucional ordinario continúa desbordado, por lo que los hechos constitutivos de la declaratoria no han podido ser superados a través de los cauces institucionales regulares, donde contar con un cuadro de vacunación completo, al menos de las personas con un mayor nivel de exposición y vulnerabilidad, permitiría reducir sucesos de hospitalización y mortalidad derivados del contagio de la variante “DELTA”; esto, inclusive a pesar de los esfuerzos del Gobierno

¹³ Páginas 2 y 5.

Nacional por culminar de manera satisfactoria con su plan de vacunación (denominado 9/100).

32. En función de lo expuesto, este Organismo concluye que para los efectos del presente dictamen los hechos descritos en el decreto ejecutivo N° 140, tienen una ocurrencia actual y se enmarcan dentro del contexto de la calamidad pública justificada en el decreto originario, cumpliéndose de esta manera con los principios de legalidad y necesidad de acuerdo con la LOGJCC.

4.2 Territorialidad y temporalidad

33. Los principios de territorialidad y temporalidad derivan de las condiciones constitucionales del artículo 164 incisos primero y segundo y del artículo 166 segundo inciso de la CRE; así como de los requisitos del control constitucional formal y material de la declaratoria del estado de excepción del artículo 120 número 3 y artículo 121 número 4 de la LOGJCC; y, de los requisitos del control constitucional formal y material de las medidas adoptadas en el estado de excepción del artículo 122 número 2 y del artículo 123 número 7 de la LOGJCC.¹⁴

¹⁴CRE:

*“Art. 164.-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.*

*El estado de excepción observará los principios de necesidad, proporcionalidad, legalidad, **temporalidad, territorialidad** y razonabilidad. El decreto que establezca el estado de excepción contendrá la determinación de la causal y su motivación, **ámbito territorial de aplicación, el periodo de duración**, las medidas que deberán aplicarse, los derechos que podrán suspenderse o limitarse y las notificaciones que correspondan de acuerdo a la Constitución y a los tratados internacionales”.*

*“Art. 166.- Segundo inciso.-El decreto de estado de excepción **tendrá vigencia** hasta un plazo máximo de sesenta días. Si las causas que lo motivaron persisten podrá renovarse hasta por treinta días más, lo cual deberá notificarse. Si el Presidente no renueva el decreto de estado de excepción o no lo notifica, éste se entenderá caducado” (énfasis agregado)*

LOGJCC:

Art. 120.- Control formal de la declaratoria de estado de excepción.- La Corte Constitucional verificará que la declaratoria del estado de excepción y el decreto cumplan con los siguientes requisitos:

*3. **Ámbito territorial** y temporal de la declaratoria;*

Art. 121.- Control material de la declaratoria de estado de excepción.- La Corte Constitucional realizará un control material de la declaratoria del estado de excepción, para lo cual verificará al menos lo siguiente:

*4. Que la declaratoria se decrete dentro de los **límites temporales y espaciales** establecidos en la Constitución de la República.*

Art. 122.- Control formal de las medidas adoptadas con fundamento en el estado de excepción.- La Corte Constitucional verificará que las medidas adoptadas con fundamento en la declaratoria de estado de excepción cumplan al menos los siguientes requisitos formales:

*2. Que se enmarquen dentro de las competencias materiales, **espaciales y temporales** de los estados de excepción.*

Art. 123.- Control material de las medidas dictadas con fundamento en el estado de excepción.- Para efectos del control material, la Corte Constitucional verificará que las medidas dictadas con fundamento en el estado de excepción cumplan los siguientes requisitos:

*7. Que no se interrumpa **ni se altere el normal funcionamiento del Estado**” (énfasis añadido).*

34. A efectos de continuar el control constitucional material del decreto de renovación, es pertinente precisar que en cuanto al principio de territorialidad existe una remisión expresa al decreto ejecutivo N° 116, de lo cual se colige que el ámbito de aplicación espacial del estado de excepción se circunscribe a la provincia de El Oro y la ciudad de Guayaquil, lugares que se han identificado como áreas de propagación de la variante Delta y prueba de ello es la presencia comunitaria del virus.

35. Por lo cual, este Organismo estima compatible con el control de constitucionalidad material la renovación del estado de excepción en la provincia de El Oro y la ciudad de Guayaquil, a fin de contener en la medida de lo posible la propagación de las referidas variantes hacia otros lugares del país, para evitar un colapso generalizado del sistema de salud, toda vez, que el informe técnico del Ministerio de Salud Pública da cuenta de una elevada ocupación hospitalaria en varias provincias¹⁵.

36. Respecto al principio de temporalidad se verifica que al momento de dictarse el decreto N° 140, el estado de excepción dispuesto a través del decreto N° 116 (que tenía una vigencia temporal de 15 días) estaba vigente¹⁶, con lo cual, se determina que el Presidente de la República se encontraba plenamente facultado para disponer su renovación al tenor de lo prescrito en el inciso segundo del artículo 166 de la CRE.

37. Habiéndose determinado que no ha caducado el estado de excepción, corresponde observar si la renovación no se ha realizado excediendo los límites temporales definidos por la Norma Suprema. Al respecto, el artículo 1 del decreto N° 140 ordena: *“Renovar el estado de excepción, declarado mediante el Decreto Ejecutivo No. 116 del 14 de julio de 2021, por un periodo de treinta días, esto es desde el 29 de julio de 2021 a las 00h00 hasta el 27 de agosto de 2021 a las 23h59”*.

38. Adicionalmente, se avizora que dicha prórroga se encuentra vinculada a conseguir el mayor número de personas inoculadas contra el virus de la COVID-19, tal como se hace constar en el considerando duodécimo del decreto N° 140: *“el Plan de Vacunación 9/100, se ha intensificado y conforme las recomendaciones del Informe Técnico antes referido, es necesario completar los cronogramas de vacunación de segunda dosis, de tal manera que se pueda mitigar los riesgos que supone el COVID-19 Variante DELTA y DELTA PLUS. Con corte al 28 de julio de 2021, se han administrado 10 '051.176 dosis de vacunas”*. De modo que el plazo de renovación decretado -aun cuando en la práctica pudiera resultar insuficiente para alcanzar el objetivo formulado-, jurídicamente es compatible con las prescripciones de la Constitución.

¹⁵ Informe técnico N° DNVE # 001 de 28 de julio de 2021, pág. 5.

¹⁶ Acorde a lo previsto en el artículo 1 del decreto N° 116, el estado de excepción contaba un periodo de vigencia inicial comprendido desde las 20h00 del 14 de julio de 2021 hasta las 23h00 del 28 de julio del año en curso; y el decreto de renovación N° 140 se encuentra debidamente suscrito el 28 de julio de 2021.

39. En tal virtud, se observa que el decreto de renovación N° 140 es conforme a los principios constitucionales de territorialidad y temporalidad (constatación del segundo elemento del párrafo 13 *supra*).

4.3. Razonabilidad y proporcionalidad

40. Los principios de razonabilidad y proporcionalidad derivan de las condiciones constitucionales del artículo 164 segundo inciso, artículo 165 y artículo 166 inciso primero de la CRE; así como de los requisitos del control constitucional formal y material de la declaratoria del estado de excepción del artículo 120 números 4 y 5 y del artículo 121 números 1 y 3 de la LOGJCC; y, los requisitos del control constitucional formal y material de las medidas adoptadas en el estado de excepción del artículo 122 número 1 y artículo 123 números 1, 2, 4, 5 y 6 de la LOGJCC.¹⁷

¹⁷ CRE:

“Art. 164.-Inciso segundo (...)El estado de excepción observará los principios de necesidad, **proporcionalidad**, legalidad, temporalidad, territorialidad y **razonabilidad**. El decreto que establezca el estado de excepción contendrá la determinación de la causal y su motivación, ámbito territorial de aplicación, el periodo de duración, **las medidas que deberán aplicarse, los derechos que podrán suspenderse o limitarse** y las notificaciones que correspondan de acuerdo a la Constitución y a los tratados internacionales”.

“Art. 165.- Inciso primero.-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.

Art. 166.- La Presidenta o Presidente de la República **notificará la declaración del estado de excepción a la Asamblea Nacional, a la Corte Constitucional y a los organismos internacionales** que corresponda dentro de las cuarenta y ocho horas siguientes a la firma del decreto correspondiente. Si las circunstancias lo justifican, la Asamblea Nacional podrá revocar el decreto en cualquier tiempo, sin perjuicio del pronunciamiento que sobre su constitucionalidad pueda realizar la Corte Constitucional” (énfasis agregado)

LOGJCC:

Art. 120.- Control formal de la declaratoria de estado de excepción.- La Corte Constitucional verificará que la declaratoria del estado de excepción y el decreto cumplan con los siguientes requisitos:

(...) 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.

Art. 121.- Control material de la declaratoria de estado de excepción.- 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;**

(...) 3. **Que los hechos constitutivos de la declaratoria no puedan ser superados a través del régimen constitucional ordinario**

Art. 122.- Control formal de las medidas adoptadas con fundamento en el estado de excepción.- La Corte Constitucional verificará que las medidas adoptadas con fundamento en la declaratoria de estado de excepción cumplan al menos los siguientes requisitos formales:

1. **Que se ordenen mediante decreto, de acuerdo con las formalidades que establece el sistema jurídico**

Art. 123.- Control material de las medidas dictadas con fundamento en el estado de excepción.- Para efectos del control material, la Corte Constitucional verificará que las medidas dictadas con fundamento en el estado de excepción cumplan los siguientes requisitos:

1. **Que sean estrictamente necesarias para enfrentar los hechos que dieron lugar a la declaratoria**, y que las medidas ordinarias sean insuficientes para el logro de este objetivo;

2. **Que sean proporcionales al hecho que dio lugar a la declaratoria;**

41. En el marco del control constitucional de las medidas decretadas, esta Corte estima oportuno hacer notar que para los fines de la renovación del estado de excepción no se han dispuesto nuevas medidas (remisión expresa a los artículos 2 al 6 del decreto 116), así como tampoco han variado las circunstancias fácticas que las motivaron; por lo que, para este caso en particular se considera que no existen razones por las que el juicio de constitucionalidad que le precede al decreto N° 116, contenido en el dictamen N° 3-21-EE/21 de 21 de julio de 2021, deban ser distintas a las de la presente renovación.

42. De modo que, en lo que respecta a la constitucionalidad material de las medidas ratificadas en el decreto N° 140, se establece que las mismas son compatibles con la CRE y la LOGJCC, en tanto se ajusten al cumplimiento de los parámetros desarrollados en el acápite séptimo del dictamen N° 3-21-EE/21.

43. Por otro lado, la Corte también nota que si bien no se han dictado nuevas medidas, en contraste a ello, se ha establecido una dispensa a las ya dispuestas en el decreto originario (N° 116). De tal manera, que se procederá a efectuar el control material de dicha exención.

44. En el artículo 3 del decreto N° 140 se manifiesta que: *“Las personas que cuenten con un certificado emitido por la autoridad sanitaria nacional, que acredite su estado de vacunación completo en contra del COVID-19, podrán exceptuarse de las limitaciones a la **libertad de tránsito** establecidas por el Decreto Ejecutivo No. 116 del 14 de julio de 2021”* (énfasis agregado).

45. De lo expuesto en el artículo citado, se observa que la disposición se halla dirigida hacia aquellas personas que cuenten con un esquema de vacunación completo, las cuales estarán exentas de cumplir **única y exclusivamente** con la medida de limitación al derecho constitucional a la libertad de tránsito prevista en el decreto originario.

46. Para sustentar dicha exención en el informe técnico DNVE # 001 de 28 de julio de 2021, se explica que: *“Como se observa en el gráfico anterior de la vigilancia genómica realizado por el Centro de Control de Enfermedades (CDC) de los Estados Unidos, la variante Delta, triplica el número de casos en un periodo de incubación lo que indica que su transmisión (sic) **El comportamiento reportado en otros países es que la transmisión se presentan (sic) principalmente en población joven aún no vacunada.** En base al segundo criterio, sobre el incremento de la enfermedad grave, según el reporte del British Medical Journal (sic) (BMJ) actualizado hasta el 21 de junio, indican que el incremento de casos de hospitalización se presenta en personas que no han recibido las dos dosis de vacuna. Se indica además que no se ha observado que los casos de hospitalización y fallecimientos no están aumentando al mismo ritmo*

4. Que sean **idóneas** para enfrentar los hechos que dieron lugar a la declaratoria;

5. Que **no exista otra medida que genere un menor impacto** en términos de derechos y garantías;

6. Que **no afecten el núcleo esencial de los derechos constitucionales**, y se respeten el conjunto de derechos intangibles” (énfasis añadido).

de la transmisión [por lo que se recomienda] *1. Intensificar Medidas de Mitigación hasta la 3ra semana de septiembre, en que se terminarían de cubrir los grupos poblacionales con la vacunación*”¹⁸.

47. Es decir, que de la evidencia científica con la que se cuenta se puede colegir que el riesgo de incremento de la tasa de hospitalización y mortalidad por la COVID-19 disminuye sustancialmente para aquellos casos en los que se cuenta con un cuadro completo de vacunación; sin embargo, a pesar de aquello corresponde analizar si dentro de la realidad local dicha excepción resulta razonable para los fines de la renovación del estado de excepción.

48. En el artículo 1 del decreto originario (N° 116) se establece que el objetivo principal del estado de excepción es *“mitigar la propagación [de la variante DELTA] hacia el resto del país y reducir la velocidad de contagio”*; empero, para el establecimiento de la excepción contemplada en el artículo 3 del decreto N° 140, no se han proporcionado razones suficientes que permitan inferir que dicha medida no contraviene los fines de la declaratoria de estado de excepción originario. Por el contrario, de la información pública que se dispone, existe evidencia que demuestra que las vacunas contra la COVID-19 no generan una inmunidad del 100%, no eliminan la carga viral, ni evitan que se pueda contagiar a otras personas¹⁹

49. Esta Corte estima pertinente precisar que la dispensa contemplada en el artículo en cuestión, podría considerarse como un mecanismo hacia la transición al régimen de normalidad, ya que mientras más personas cuenten con el esquema de vacunación

¹⁸ Se han omitido las notas al pie de página del texto original.

¹⁹ Al respecto la Organización Mundial de la Salud reseña que: *“La vacuna protege de enfermar gravemente y de morir a causa de la COVID-19. Durante los primeros 14 días después de la vacunación, el grado de protección adquirido no es significativo; después, aumenta gradualmente. Si la pauta de vacunación es de una sola dosis, la inmunidad suele adquirirse dos semanas después. En el caso de las pautas de dos dosis, es preciso administrar ambas para lograr el mayor grado de inmunidad posible. Si bien las vacunas contra la COVID-19 protegen de enfermar gravemente y de fallecer por esta enfermedad, no sabemos hasta qué punto evitan la infección por el virus y su transmisión a otras personas. Los datos procedentes de países muestran que las vacunas actuales protegen de la enfermedad grave y la hospitalización. Sin embargo, ninguna vacuna protege en la práctica al 100%, por lo que, lamentablemente, se pueden dar infecciones en personas vacunadas. Los datos actuales muestran que las vacunas ofrecen cierta protección contra la infección y la transmisión, pero menos que contra la enfermedad grave y la muerte. También seguimos acumulando datos sobre las variantes preocupantes y sobre la protección que confieren las vacunas contra estas cepas con respecto al virus no mutado. Por estas razones, mientras haya una parte de la población sin vacunar, es importante mantener las demás medidas de prevención, sobre todo en los lugares con amplia circulación del SARS-CoV-2. Para seguir protegiéndonos a nosotros mismos y a los demás, paralelamente a las actividades encaminadas a reducir la transmisión del virus e incrementar la cobertura vacunal, es importante continuar manteniéndonos a 1 m de distancia de los demás, toser y estornudar en la flexura del codo, lavarnos las manos con frecuencia y llevar mascarilla, sobre todo en los lugares cerrados, concurridos o poco ventilados. También es necesario seguir siempre las indicaciones de las autoridades locales, pues se basan en la situación y el riesgo al que se está expuesto en cada lugar”*. Obtenido a través de la página web oficial de la Organización Mundial de la Salud, en el siguiente link: [https://www.who.int/es/news-room/q-a-detail/coronavirus-disease-\(covid-19\)-vaccines](https://www.who.int/es/news-room/q-a-detail/coronavirus-disease-(covid-19)-vaccines).

completo se reducen los riesgos de hospitalización y mortalidad; sin embargo, dada la connotación actual del acceso a las vacunas²⁰, toda vez que el mismo no ha sido masificado, hacen que en este momento la excepción dispuesta produzca un trato diferenciado que no se encuentra justificado.

50. De lo expuesto, se puede colegir con claridad que la dispensa prevista en el artículo 3 del decreto ejecutivo N° 140 (para aquellas personas que cuenten con el respectivo esquema de vacunación completo), no se compadece que el objeto de la declaratoria originaria de estado de excepción; y en consecuencia no es razonable²¹.

51. Como consideración final, en función del contexto nacional y de las connotaciones de una problemática sanitaria que es de índole mundial, esta Corte Constitucional insiste en que los órganos competentes implementen los medios que el régimen jurídico ordinario pone a su disposición; y, reitera que resulta imprescindible la coordinación interinstitucional para que exista la atención oportuna desde los distintos sectores involucrados, de tal forma, que la adopción de medidas extraordinarias dentro de un estado de excepción, incluyendo sus renovaciones, cuenten con la justificación y el carácter excepcional que esta figura amerita.

V. Dictamen

En mérito de lo expuesto, administrando justicia constitucional y por mandato de la Constitución de la República del Ecuador, la Corte Constitucional resuelve:

- a) Declarar 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 417N(AY.1).
- b) Disponer que la suspensión a los derechos y las medidas extraordinarias ordenadas en el decreto ejecutivo No. 116 y ratificado por la renovación del decreto N° 140 se efectúen conforme lo dispuesto en el No. 3-21-EE/21 de 21 de julio de 2021.
- c) Declarar que el artículo 3 del decreto ejecutivo N° 140, dada las circunstancias actuales no está justificado y por lo tanto deviene en inconstitucional.

²⁰ Según la información que consta en la página oficial del Ministerio de Salud Pública, al 03 de agosto del año en curso, las personas vacunadas con segunda dosis en la provincia del El Oro, por grupos etarios corresponde al siguiente porcentaje: “8,09% grupo de 16 a 49 años; 31,27% grupo de 50 a 64 años; y, 76,98% de 65 años en adelante”. En la provincia del Guayas se reflejan las siguientes cifras “7,33% grupo de 16 a 49 años; 24,01% grupo de 50 a 64 años; y, 65,71% de 65 años en adelante”.

²¹ En ese mismo sentido, este Organismo en el dictamen N° 2-21-EE/21 de 28 de abril de 2021, determinado que la restricción del derecho a la libertad de tránsito “busca garantizar el distanciamiento social y fomentar el aislamiento, procurando de esta manera que los contagios y emergencias por COVID-19 disminuyan”.

- d) Insistir en que los órganos competentes implementen los medios que el régimen jurídico ordinario pone a su disposición, y, reiterar que resulta imprescindible la coordinación interinstitucional para que exista la atención oportuna desde los distintos sectores involucrados, de tal forma, que la adopción de medidas extraordinarias dentro de un estado de excepción, incluyendo sus renovaciones, cuenten con la justificación y el carácter excepcional que esta figura amerita.
- e) Disponer que el presidente de la República, una vez que concluya el período de renovación del estado de excepción, remita a la Corte Constitucional el informe correspondiente, de conformidad con el artículo 166 de la Constitución.
- f) Notifíquese y cúmplase.

Dr. Hernán Salgado Pesantes
PRESIDENTE

Razón: Siento por tal, que el Dictamen que antecede fue aprobado por el Pleno de la Corte Constitucional con seis votos a favor, de los Jueces Constitucionales Carmen Corral Ponce, Agustín Grijalva Jiménez, Enrique Herrería Bonnet, Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez y Hernán Salgado Pesantes; y, tres votos salvados de los Jueces Constitucionales Karla Andrade Quevedo, Ramiro Avila Santamaría y Daniela Salazar Marín; en sesión extraordinaria de miércoles 04 de agosto de 2021.- Lo certifico.

Dra. Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

DICTAMEN No. 4-21-EE/21

VOTO SALVADO

**Jueces Constitucionales Karla Andrade Quevedo, Ramiro Avila Santamaría
y Daniela Salazar Marín**

1. La Corte Constitucional, en sesión extraordinaria del Pleno de 4 de agosto del 2021, aprobó el dictamen No. 4-21-EE/21 con el voto de las juezas y jueces constitucionales Carmen Corral Ponce, Agustín Grijalva Jiménez, Enrique Herrería Bonnet, Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez y Hernán Salgado Pesantes, declarando la constitucionalidad del decreto ejecutivo No. 140 de 28 de julio de 2021, relativo a la renovación del estado de excepción por calamidad pública en la provincia de El Oro y en la ciudad de Guayaquil producida por la detección de casos de COVID-19 por las variantes DELTA. Con fundamento en el artículo 92 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (LOGJCC), respetuosamente disentimos del dictamen de mayoría y argumentamos nuestro voto salvado en los siguientes términos.
2. En primer lugar, como lo hemos hecho en votos salvados anteriores, reiteramos que la labor de esta Corte Constitucional no es la de definir la política pública más conveniente o las medidas más idóneas para enfrentar los efectos de la pandemia de COVID-19. Tampoco es labor de esta Corte determinar en qué circunstancias en el contexto de la pandemia es conveniente hacer uso de la facultad para declarar un estado de excepción. Esta facultad es privativa del presidente de la República.
3. Por el contrario, lo que sí nos compete es determinar si el decreto ejecutivo que declara o renueva un estado de excepción se encuentra fundamentado y expone razones suficientes que justifique cada uno de los requisitos claramente establecidos tanto en la Constitución de la República (artículos 164 al 166) como en la LOGJCC (artículos 120 al 123)¹. El control que realiza la Corte Constitucional busca, entre otros, evitar que una prolongación excesiva o injustificada, así como la adopción de medidas desproporcionadas o innecesarias, generen un desbalance entre los poderes constituidos, permitan un incremento desmedido de las competencias de la función ejecutiva y afecten desproporcionadamente los derechos y libertades de las personas².
4. En el presente caso, el presidente de la República, en el marco de sus competencias constitucionales y legales, ha decidido renovar el estado de excepción por calamidad pública que fue declarado en la provincia de El Oro y la ciudad de Guayaquil mediante decreto ejecutivo 116. A nuestro criterio, dicha renovación no se encuentra justificada, en particular, en lo relativo a la configuración de la causal de calamidad

¹ Voto salvado en el dictamen No. 1-21-EE/21, párr. 2.

² Voto salvado en el dictamen No. 3-20-EE/20, párr. 6.

pública, los límites temporales y espaciales, así como las medidas extraordinarias dispuestas en el decreto ejecutivo 140³.

Configuración de la causal de calamidad pública

5. En el decreto ejecutivo 140, el presidente de la República invoca la causal de calamidad pública e indica que *“los hechos que originalmente motivaron esta declaratoria (...) dentro de los territorios de la provincia de El Oro y la ciudad de Guayaquil persisten, sin perjuicio de que se han tomado las medidas más idóneas, necesarias y proporcionales...”* Asimismo, señala que *“al menos en la provincia de El Oro, ya existe contagio comunitario de la variante DELTA ...”*
6. Al respecto, en el dictamen de mayoría se establece que *“existe evidencia cierta con la que se acredita que los hechos que originaron la declaratoria del estado de excepción en dichas circunscripciones territoriales se mantienen con una tendencia hacia el incremento exponencial, sumándose a ello la circunstancia superviviente del contagio comunitario de la variante “DELTA” en la provincia de El Oro”*⁴.
7. En relación con la causal de calamidad pública invocada en el decreto ejecutivo 140, si bien esta Corte Constitucional ha determinado que la presencia de nuevas variantes o mutaciones del COVID-19 no constituye un hecho imprevisible, al mismo tiempo, ha reconocido que los efectos de los contagios de estas variantes, como la saturación del sistema de salud público o el contagio comunitario de nuevas variantes, sí pueden presentar una situación sobreviniente⁵. Es así que, en el dictamen No. 1-21-EE/21, relativo a la declaratoria del estado de excepción por calamidad pública en la provincia de El Oro y en la ciudad de Guayaquil producida por la detección de casos de COVID-19 por las variantes DELTA, la Corte Constitucional estableció que *“la magnitud de los efectos que tienen las mutaciones del virus original, que son consecuencias reales y verificadas de las Variantes Delta, no pueden ser previstas”*⁶ y, en consecuencia, concluyó que dichos efectos configuran la causal de calamidad pública.
8. Ahora bien, en el presente caso, el decreto ejecutivo 140 se limita a afirmar que los hechos que motivaron la declaratoria de estado de excepción *“persisten”* y omite explicar de forma fundamentada cuáles son los efectos imprevisibles de los contagios de las variantes DELTA en la provincia de El Oro y en la ciudad de Guayaquil, que se configuran como una calamidad pública, y que se mantienen o

³ Algunas de estas deficiencias fueron identificadas en el dictamen No. 3-21-EE/21 de 21 de julio de 2021 respecto del decreto ejecutivo 116. En dicho dictamen, la Corte realizó un recuento de los estándares y directrices que rigen a las declaratorias de los estados de excepción, y que el presidente de la República debió observar de manera estricta en esta renovación.

⁴ Corte Constitucional del Ecuador, dictamen No. 4-21-EE/21 de 4 de agosto de 2021, párr. 29.

⁵ Corte Constitucional del Ecuador, dictamen No. 3-21-EE/21 de 21 de julio de 2021, párr. 32; dictamen No. 1-21-EE/21 de 6 de abril de 2021, párr. 31; dictamen No. 7-20-EE/20 de 27 de diciembre de 2020, párr. 31.

⁶ Corte Constitucional del Ecuador, dictamen No. 3-21-EE/21 de 21 de julio de 2021, párr. 32-34.

intensificaron de tal manera que exijan la renovación del régimen excepcional, así como las medidas extraordinarias dispuestas mediante decreto ejecutivo 116. El presidente de la República tampoco justifica cuáles fueron las medidas adoptadas durante el régimen de excepción que resultaron insuficientes para retornar al régimen ordinario.

9. Si bien en el dictamen de mayoría se hace referencia a las cifras del informe técnico DNVE # 001 del Ministerio de Salud Pública de 28 de julio de 2021, referido en el decreto ejecutivo 140 y remitido junto con este⁷, a nuestro criterio, dicha información resulta insuficiente para justificar que los hechos invocados siguen siendo imprevistos y se configuran como calamidad pública. De hecho, consideramos que el informe del Ministerio de Salud Pública no expone cifras claras que coadyuven a la fundamentación de la declaratoria de renovación del estado de excepción⁸.
10. En este punto es importante enfatizar que no desconocemos los graves efectos de las variantes DELTA para la salud pública, tales como: (i) la magnitud de la transmisión; (ii) el impacto por la rapidez de su transmisión; (iii) el mayor riesgo de hospitalización y reinfección; así como (iv) la resistencia a las vacunas⁹. Sin embargo, conforme hemos sostenido en votos salvados anteriores, le corresponde a la Corte Constitucional realizar un escrutinio estricto para determinar si el decreto ejecutivo ofrece razones y fundamentos suficientes para que el presidente de la República asuma las facultades extraordinarias autorizadas bajo un estado de excepción¹⁰. En tal sentido, esta Corte Constitucional ha señalado que *“la carga probatoria para justificar la necesidad de declarar y renovar un estado de excepción recae sobre el presidente de la República”*¹¹.

⁷ Corte Constitucional del Ecuador, dictamen No. 4-21-EE/21 de 4 de agosto de 2021, párr. 28.

⁸ Por ejemplo, en el informe referido se indica que la provincia de El Oro, *“acumula 22. 636 casos confirmados, se observa en las últimas semanas una ligera tendencia al incremento de casos; sin embargo, pese a la presencia comunitaria de la variante DELTA no existe un incremento explosivo y constante”*. Por otra parte, en relación con la provincia de Guayas, el informe señala que *“Se mantiene la tendencia a la baja de los casos en las últimas semanas epidemiológicas”* (el énfasis es nuestro). Asimismo, nos llama la atención que dicho informe identifica que el estado de los servicios sanitarios es grave para cuidados intensivos en las provincias de Azuay, Cañar, El Oro, Manabí y Pichincha, por lo que tampoco se evidencia una relación entre la disponibilidad de los servicios sanitarios y los términos de la declaratoria del estado de excepción.

⁹ Corte Constitucional del Ecuador, dictamen No. 3-21-EE/21 de 21 de julio de 2021, párr. 40.

¹⁰ Así, a la Corte Constitucional le corresponde verificar si se ha justificado la configuración de una de las causales que ameritan el estado de excepción; si se ha justificado cada una de las medidas extraordinarias a ser adoptadas, incluyendo la eventual suspensión de derechos; si se ha cumplido con las formalidades de las que debe estar revestido el Decreto justamente para permitir su control; y si los hechos que motivan la declaratoria de estado de excepción no pueden ser superados bajo el régimen constitucional ordinario. Ver, voto salvado en el dictamen No. 1-21-EE/21, párrs. 3 y 4.

¹¹ Corte Constitucional del Ecuador, dictamen No. 6-20-EE/20 de 19 de octubre de 2020, párr. 30; dictamen No. 7-20-EE/20 de 27 de diciembre de 2020, párrs. 56 y 57.

11. Por otra parte, no podemos dejar de observar que en los considerandos del decreto ejecutivo 140 se señala como parte de la fundamentación para renovar el estado de excepción,

Que el Plan de Vacunación 9/100, se ha intensificado y conforme las recomendaciones del Informe Técnico antes referido, es necesario completar los cronogramas de vacunación de segunda dosis, de tal manera que se pueda mitigar los riesgos que supone el COVID-19 Variante DELTA y DELTA PLUS. Con corte al 28 de julio de 2021, se han administrado 10'051.176 dosis de vacunas.

Que conforme la matriz reportada por el Ministerio de Salud Pública en el portal denominado "Vacunómetro", se verifica que al 28 de julio de 2021 la cobertura por segunda dosis de vacunación en la provincia de El Oro es del 28,16% en el grupo poblacional de 50 a 64 años, mientras que la cobertura de primera dosis en ese mismo grupo poblacional es del 83,97%. La única manera de cerrar la brecha de vacunación en segunda dosis es el paso del tiempo entre dosis...

12. Sobre este punto, en el dictamen de mayoría se indica que la renovación del estado de excepción “se encuentra vinculada a conseguir el mayor número de personas inoculadas contra el virus de la COVID-19”¹².
13. Según hemos manifestado en votos salvados anteriores, alejarse de la excepcionalidad de la figura del estado de excepción y sus límites constituye un grave riesgo para la institucionalidad y la democracia de un Estado y, por tanto, solo puede recurrirse a un estado de excepción cuando los cauces ordinarios han sido desbordados y no existe otra vía para afrontar la crisis¹³.
14. De ahí que no consideramos que el proceso de inoculación contra el COVID-19 constituya un objetivo válido en el que se pueda justificar la declaratoria de un régimen excepcional. Si bien es facultad del presidente de la República declarar un estado de excepción, no es menos cierto que se trata de un mecanismo excepcional previsto por el constituyente para afrontar graves crisis que atenten contra la supervivencia y funcionamiento del Estado, y que autoriza el uso de facultades extraordinarias que concentran el poder en el Ejecutivo y posibilitan incluso la suspensión de derechos¹⁴. Esto trae como consecuencia la necesidad de que el decreto ejecutivo en el que se declare o renueve el estado de excepción evidencie que los cauces ordinarios han sido desbordados y no existe otra vía para afrontar la crisis, configurándose una de las causales para emitir un estado de excepción.
15. El decreto ejecutivo 140 no expone, a nuestro juicio, razones suficientes que justifiquen que los hechos invocados – la permanencia de los efectos de las variantes DELTA – configuran la causal de calamidad pública y exigen la renovación del

¹² Corte Constitucional del Ecuador, dictamen No. 4-21-EE/21 de 4 de agosto de 2021, párr. 38.

¹³ Voto salvado en el dictamen No. 1-21-EE/21, párrs. 2 y 3; Voto salvado en el dictamen No. 3-20-EE/20, párr. 21.

¹⁴ Voto salvado en el dictamen No. 1-21-EE/21, párr. 2.

estado de excepción. Lejos de explicar los efectos de las variantes que hayan desbordado el régimen ordinario, la fundamentación del decreto se limita a señalar que los hechos que motivaron la declaratoria inicial “*persisten*” y que la renovación tendría fundamento además en la necesidad de intensificar el plan de vacunación. La intensificación del plan de vacunación es un objetivo loable, mas no constituye una justificación para extender por más tiempo las medidas extraordinarias dispuestas en un estado de excepción.

Límites temporales y territoriales del estado de excepción

16. En el decreto ejecutivo 140 se indica “*Que conforme consta en la parte resolutive de este Decreto Ejecutivo y conforme lo determinado por la Corte Constitucional, la renovación de las medidas adoptadas se encuentra dentro de los límites temporales previstos en la Constitución y se limitan a ciertas circunscripciones territoriales específicas en donde se ha identificado casos de las variantes DELTA y DELTA PLUS del COVID-19*”.
17. Sobre este punto, el dictamen de mayoría “*estima compatible con el control de constitucionalidad material la renovación del estado de excepción en la provincia de El Oro y la ciudad de Guayaquil, a fin de contener en la medida de lo posible la propagación de las referidas variantes hacia otros lugares del país, para evitar un colapso generalizado del sistema de salud*” y determina que “*la renovación no se ha realizado excediendo los límites temporales*”¹⁵.
18. En relación con los límites temporales y espaciales, la Corte Constitucional ha enfatizado la obligación del presidente de la República de justificar las razones por las cuales una determinada declaratoria o renovación del régimen excepcional debe extenderse a todo el territorio nacional o a una parte de este por un tiempo establecido¹⁶. Asimismo, ha indicado que le corresponde a la Corte verificar que exista “*una concordancia entre la temporalidad de la declaratoria y la temporalidad de las medidas dispuestas con fundamento en la declaratoria de estado de excepción*”¹⁷.
19. A diferencia del dictamen de mayoría, consideramos que en el marco del control material de la declaratoria de renovación del estado de excepción, la Corte Constitucional no puede limitarse a verificar si la renovación del estado de excepción se ha realizado sin exceder los límites espaciales o temporales dispuestos en los artículos 164 y 165 de la Constitución, sino que tiene la obligación determinar

¹⁵ Corte Constitucional del Ecuador, dictamen No. 4-21-EE/21 de 4 de agosto de 2021, párrs. 35 y 37.

¹⁶ En el dictamen 4-20-EE/20 esta Corte señaló que, “*Para cumplir con los principios de necesidad y proporcionalidad, las medidas que se adopten en un estado de excepción deben limitarse también al tiempo estrictamente requerido por las exigencias de la situación y al lugar donde específicamente ocurren los hechos que justifican la declaratoria, sin que esto implique que siempre debe ser el tiempo máximo o el territorio nacional*”.

¹⁷ Corte Constitucional del Ecuador, dictamen No. 7-20-EE/20 de 27 de diciembre de 2020, párrs. 56 y 57.

si el presidente de la República ha justificado o no la necesidad de renovar el estado de excepción por el tiempo y espacio decretados.

20. Observamos que el decreto ejecutivo 140 omite justificar las razones por las se considera necesaria la renovación del estado de excepción en la provincia de El Oro y en la ciudad de Guayaquil, por el tiempo referido. Incluso, de la información remitida por el Ministerio de Salud Pública, no constan datos suficientes que den cuenta que los efectos producto de los contagios de las variantes DELTA en dichos territorios sean de tal magnitud que exijan la renovación del estado de excepción¹⁸.
21. En consecuencia, a nuestro criterio, la fundamentación contenida en el decreto ejecutivo no cumple con los principios de territorialidad y temporalidad establecidos en la Constitución.

Medidas extraordinarias dispuestas por el decreto ejecutivo

22. El decreto ejecutivo 140, en su artículo 2, establece que el estado de excepción se renueva *“en los mismos términos y condiciones, establecidos por los artículos 2 al 6 del Decreto Ejecutivo No. 116 del 14 de julio de 2021”*. Sin embargo, el artículo 3 del decreto dispone como medida adicional que *“Las personas que cuenten con un certificado emitido por la autoridad sanitaria nacional, que acredite su estado de vacunación completo en contra del COVID-19, podrán exceptuarse de las limitaciones a la libertad de tránsito establecidas por el Decreto Ejecutivo No. 116 del 14 de julio de 2021”*.
23. En relación con las medidas extraordinarias que se renuevan en el decreto en cuestión, el dictamen de mayoría reconoce que toda vez que en el decreto *“no se han dispuesto nuevas medidas (...), así como tampoco han variado las circunstancias fácticas que las motivaron; (...) no existen razones por las que el juicio de constitucionalidad que le precede al decreto N° 116, contenido en el dictamen N° 3-21-EE/21 de 21 de julio de 2021, deban ser distintas a las de la presente renovación”*¹⁹.
24. De lo señalado en el dictamen de mayoría podría entenderse que la renovación de la declaratoria del estado de excepción es un mero trámite que se limita a la verificación del cumplimiento de requisitos formales. A nuestro criterio, la renovación de un estado de excepción exige, de la misma forma que la declaratoria inicial, la justificación de los motivos que obligan mantener el régimen excepcional. Incluso, consideramos que la carga de justificación en la renovación del estado de excepción es mayor puesto que le corresponde al presidente de la República justificar cuáles fueron las medidas adoptadas durante el régimen de excepción, por qué dichas medidas han sido insuficientes para retornar al régimen ordinario, y por

¹⁸ Incluso en el informe del Ministerio de Salud consta como recomendación únicamente la renovación del estado de excepción en la provincia de El Oro.

¹⁹ Corte Constitucional del Ecuador, dictamen No. 4-21-EE/21 de 4 de agosto de 2021, párr. 41.

qué sigue siendo imperativo extender el estado de excepción así como las medidas extraordinarias que limitan o suspenden derechos. Nada de esto se señala en el decreto bajo examen.

25. Por lo dicho, en nuestra opinión, no es suficiente que el presidente de la República decida renovar el estado de excepción sobre la base de “*los mismos términos y condiciones*”, sino que tiene el deber de demostrar por qué es necesario mantener las facultades extraordinarias autorizadas bajo un estado de excepción. Justamente para evitar excesos, arbitrariedades, decisiones discrecionales y desmedro de la democracia, existen límites expresos previstos en la propia Constitución que deben ser estrictamente observados por el presidente de la República y controlados por la Corte Constitucional²⁰.
26. Por otra parte, en relación con la medida dispuesta en el artículo 3 del decreto ejecutivo, el dictamen de mayoría reconoce que “*la dispensa contemplada en el artículo en cuestión, podría considerarse como un mecanismo hacia la transición al régimen de normalidad, ya que mientras más personas cuenten con el esquema de vacunación completo se reducen los riesgos de hospitalización y mortalidad; sin embargo, dada la connotación actual del acceso a las vacunas, toda vez que el mismo no ha sido masificado, hacen que en este momento la excepción dispuesta produzca un trato diferenciado que no se encuentra justificado*”²¹.
27. Al respecto, coincidimos con el dictamen de mayoría en que la exención dispuesta en el decreto ejecutivo 140 no es razonable ni se encuentra fundamentada en el decreto. Consideramos que si la finalidad de las políticas de salud pública en el marco de la pandemia de COVID-19 es conseguir inmunidad comunitaria ante nuevas variantes del virus, las distinciones realizadas con base en la vacunación podrían constituir un objetivo legítimo en la medida en que mientras mayor sea el porcentaje de población vacunada, mayor será la protección de la vida y salud de las demás personas frente a una variante más agresiva y de rápida transmisión.
28. Ahora bien, la exigencia de vacunación debe guardar relación con la accesibilidad y la ausencia de barreras (geográficas, demográficas, etarias, culturales, entre otras) para que todas las personas, sin discriminación alguna, puedan acceder al proceso de vacunación. En la medida en que el gobierno nacional asegure un acceso universal al proceso de vacunación así como a los certificados correspondientes, podrían evaluarse la necesidad, la razonabilidad, y en definitiva la constitucionalidad de medidas que limiten o restrinjan ciertos derechos a partir de la exigencia de un carnet de vacunación. Sin embargo, mientras el acceso al proceso de vacunación continúe estando restringido debido a la escasez de las vacunas, dichas medidas resultan irrazonables y podrían convertirse en un factor de mayor inequidad.

²⁰ Voto salvado en el dictamen No. 1-21-EE/21, párr. 2.

²¹ Corte Constitucional del Ecuador, dictamen No. 4-21-EE/21 de 4 de agosto de 2021, párr. 48.

29. Como hemos expuesto en votos anteriores, consideramos que el estado de excepción no puede ser utilizado como una herramienta de mitigación para enfrentar problemas que requieren medidas estructurales de corto, mediano y largo plazo dentro del régimen ordinario, ni como un mecanismo de reemplazo frente a la imperiosa necesidad de coordinación con todas las autoridades descentralizadas²².
30. Por las razones expuestas, reafirmamos que el estado de excepción es una institución que debe ser tomada en serio tanto por el presidente de la República como por la propia Corte Constitucional y disentimos del voto de mayoría.

Karla Andrade Quevedo
JUEZA CONSTITUCIONAL

Ramiro Avila Santamaría
JUEZ CONSTITUCIONAL

Daniela Salazar Marín
JUEZA CONSTITUCIONAL

Razón. - Siento por tal que el voto salvado de los Jueces Constitucionales Karla Andrade Quevedo, Ramiro Avila Santamaría y Daniela Salazar Marín, en la causa 4-21-EE, fue presentado en Secretaría General el 04 de agosto de 2021, mediante correo electrónico a las 18:09; y, ha sido procesado conjuntamente con el Dictamen.- Lo certifico.

Dra. Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

²² Voto salvado en el dictamen No. 1-21-EE/21, párr. 12; Voto salvado en el dictamen No. 3-20-EE/20, párrs. 16 y 42.