

UCUENCA

Facultad de Jurisprudencia y Ciencias Políticas y Sociales

Carrera de Derecho

Constitucionalidad de los Estados de Excepción dictados durante la Pandemia de COVID-19 en el Ecuador.

Trabajo de titulación previo a la obtención del título de Abogada de los Tribunales de la República y Licenciada en Ciencias Políticas y Sociales

Autora:

María Eugenia Enríquez Enríquez

CI: 0105695241

Correo electrónico: mau-enriquez88@hotmail.com

Tutor:

Abg. Vicente Manuel Solano Paucay, Msg

CI: 0105017289

Cuenca –Ecuador

13-octubre-2022

Resumen:

En el año 2020, debido a la declaratoria de Pandemia de Covid-19 por la Organización Mundial de la Salud, el Presidente de la República del Ecuador haciendo uso de sus facultades constitucionales decretó varios Estados de Excepción en el país, limitando el ejercicio de ciertos derechos de libertad, con el fin de garantizar el derecho a la salud, integridad y vida de los ciudadanos.

En el inicio de la pandemia la declaratoria de Estado de Excepción fue necesaria para mitigar la propagación del virus. Sin embargo, al paso del tiempo, el Estado de Excepción dejó de tener justificación, puesto que, durante la vigencia de este instrumento extraordinario, el Presidente debe crear medidas ordinarias para el control y superación de la emergencia suscitada y no utilizar el Estado de Excepción como medida permanente para la superación de una crisis.

Por ende, para evitar tanto el abuso como la permanencia de los Estados de Excepción, la Corte Constitucional mediante dictamen realiza el control constitucional de los Estados de Excepción, y garantiza la plena vigencia de los derechos reconocidos en la Constitución de la República y Tratados Internacionales de Derechos Humanos.

Palabras claves: Estados de Excepción. Covid-19. Derechos. Restricciones. Decreto. Control Constitucional.

Abstract:

In 2020, due to the declaration of the COVID-19 pandemic by the World Health Organization, the President of the Republic of Ecuador, making use of his constitutional powers, decreed several States of Exception in the country, limiting the exercise of certain rights of freedom in order to guarantee the right to health, integrity and life of citizens.

At the beginning of the pandemic, the declaration of a State of Exception was necessary to mitigate the spread of the virus. However, with the passage of time, the State of Exception ceased to be justified, given that during the validity of this extraordinary instrument the President must create ordinary measures to control and overcome the emergency that has arisen, and not use the State of Exception as a permanent measure to overcome a crisis.

Therefore, in order to avoid both the abuse and the permanence of the States of Exception, the Constitutional Court, by means of a legal ruling, carries out the constitutional control of the States of Exception, and guarantees the full validity of the rights recognized in the Constitution of the Republic and International Human Rights Treaties.

Keywords: States of Exception. Covid-19. Rights. Restrictions. Decree. Constitutional control.

Índice de Contenidos

Introducción	12
CAPÍTULO I: Aspectos Relevantes del Estado de Excepción y su Normativa.....	14
Antecedentes Históricos del Estado de Excepción	14
Antecedentes Históricos del Estado de Excepción en el Ecuador.....	17
Constitución de 1830.....	17
Constitución de 1835.....	17
Constitución de 1843.....	18
Constitución de 1845.....	19
Constitución de 1869.....	20
Constitución de 1906.....	21
Constitución de 1979.....	22
Constitución de 1998.....	23
Constitución de 2008.....	23
Definiciones de los Estados de Excepción.....	24
Naturaleza jurídica de los estados de excepción.....	28
Elementos del estado de excepción.....	31
Necesidad.....	31
Hecho Real o Inminente.....	32
Temporalidad.....	32
Suspensión o limitación de derechos de libertad.....	32
Control	33
Causales para decretar un estado de excepción según la Constitución de la República... 34	
Agresión	35
Conflicto armado internacional o interno	36
Grave conmoción interna	38

Calamidad pública o desastre natural	39
Desastres Naturales.....	40
Principios Constitucionales del Estado de Excepción	42
Principio de Necesidad.....	42
Principio de Proporcionalidad	43
Principio de Legalidad	44
Principio de Temporalidad	44
Principio de Territorialidad	45
Principio de Razonabilidad	46
Principio de Amenaza excepcional.....	47
Principio de Publicidad	48
Principio de No Discriminación	49
Principio de compatibilidad, concordancia y complementariedad con las distintas normas del derecho internacional	50
Principio de sujeción al control normativo o de controlabilidad.....	50
Normativa Constitucional, Internacional y Legal, que regula los Estados de Excepción	51
Constitución de la República 2008	51
Tratados Internacionales de Derechos Humanos.....	53
Convención Interamericana sobre Derechos Humanos.....	53
Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos	55
Normativa Legal	57
Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional.	57
Ley de Seguridad Pública y del Estado	57
CAPÍTULO II: Facultad del Gobierno de Suspender o Limitar el Ejercicio de los Derechos durante los Estados de Excepción.	60
Derechos Fundamentales y Derechos Humanos.....	60

Suspensión o Limitación de Derechos	63
Inviolabilidad de domicilio	66
Inviolabilidad de correspondencia	69
Libertad de tránsito	72
Libertad de asociación y reunión	76
Libertad de información	81
Facultad del Gobierno para tomar atribuciones extraordinarias	83
Decretar la recaudación anticipada de tributos	84
Utilizar los fondos públicos destinados a otros fines, excepto los correspondientes a salud y educación	87
Trasladar la sede del gobierno a cualquier lugar del territorio nacional	89
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. ..	90
Establecer como zona de seguridad todo o parte del territorio nacional	91
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	93
Disponer el cierre o la habilitación de puertos, aeropuertos y pasos fronterizos	96
Disponer la movilización y las requisiciones que sean necesarias, y decretar la desmovilización nacional, cuando se restablezca la normalidad	96
CAPÍTULO III: Control Constitucional de los Estados de Excepción Durante la Pandemia de la COVID-19.	100
Modelos de Control Constitucional en el Ecuador	103
Control Difuso	104
Control Concentrado	104
Modelo de Control Constitucional de los Estados de Excepción	106

Control Constitucional de los Estados De Excepción	107
Control Formal de la declaratoria de estado de excepción	108
Control Material de la Declaratoria de Estado de Excepción	111
Control Formal de las Medidas adoptadas con fundamento en el Estado de Excepción	113
Control Material de las Medidas dictadas con fundamento en el Estado de Excepción.	114
Análisis del Control Constitucional de los Estados de Excepción por la Pandemia de COVID-19 durante el año 2020.....	118
Conclusiones	141
Recomendaciones	143
Bibliografía	145
Anexos	157

Índice de Abreviaturas

ACNUR: *La Agencia de la ONU para los Refugiados*

CRE: *Constitución de la República del Ecuador*

CADH: *Convención Americana sobre Derechos Humanos*

CCE: *Corte Constitucional del Ecuador*

CIDH: *Comisión Interamericana de Derechos Humanos*

Corte IDH: *Corte Interamericana de Derechos Humanos*

DDHH: *Derechos Humanos*

EE: *Estados de Excepción*

INREDH: *Fundación Regional de Asesoría en Derechos Humanos.*

LOGJCC: *Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y control Constitucional*

LSPD: *Ley de Seguridad Pública y del Estado*

OMS: *Organización Mundial de la Salud*

ONU: *Organización de las Naciones Unidas*

OEA: *Organización de Estados Americanos*

PIDCP: *Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos*

Cláusula de licencia y autorización para publicación en el Repositorio Institucional

María Eugenia Enríquez Enríquez en calidad de autora y titular de los derechos morales y patrimoniales del trabajo de titulación "Constitucionalidad de los Estados de Excepción dictados durante la Pandemia de COVID-19 en el Ecuador", de conformidad con el Art. 114 del CÓDIGO ORGÁNICO DE LA ECONOMÍA SOCIAL DE LOS CONOCIMIENTOS, CREATIVIDAD E INNOVACIÓN reconozco a favor de la Universidad de Cuenca una licencia gratuita, intransferible y no exclusiva para el uso no comercial de la obra, con fines estrictamente académicos.

Asimismo, autorizo a la Universidad de Cuenca para que realice la publicación de este trabajo de titulación en el repositorio institucional, de conformidad a lo dispuesto en el Art. 144 de la Ley Orgánica de Educación Superior.

Cuenca, 13 de octubre de 2022



María Eugenia Enríquez Enríquez
C.I: 0105695241

Cláusula de Propiedad Intelectual

María Eugenia Enríquez Enríquez autora del trabajo de titulación “Constitucionalidad de los Estados de Excepción dictados durante la Pandemia de COVID-19 en el Ecuador”, certifico que todas las ideas, opiniones y contenidos expuestos en la presente investigación son de exclusiva responsabilidad de su autora.

Cuenca, 13 de octubre de 2022



María Eugenia Enríquez Enríquez
C.I: 0105695241

Agradecimientos:

A Dios, por ser mi Padre amado y brindarme tanto amor día a día.

A la luz de mi vida, mi madre amada, por siempre apoyarme y ser mi guía en todo propósito.

A mis abuelos que con su amor infinito me han enseñado a superarme de aquellas dificultades de la vida.

A mi director, por su experiencia, dirección y paciencia que me tuvo durante la elaboración de este trabajo.

A mi bella Universidad de Cuenca, por su calidad y formación universitaria.

A todos mis maestros, que con saber me han enseñado amar la profesión de abogado.

A todos mis compañeros y amigos que formaron parte de este trayecto académico.

Introducción

Una vez declarada la Covid-19 como Pandemia el 11 de marzo del año 2020, por la Organización Mundial de la Salud y por la rápida propagación de misma a nivel global, el Ecuador optó por tomar medidas excepcionales urgentes, con la finalidad de mitigar el contagio masivo en la población. De tal manera que, durante el año 2020 se declararon tres Estados de Excepción y dos Renovaciones de los mismos, sustentadas en los hechos derivados de la Pandemia de Covid-19.

Los Estados de Excepción conllevan la suspensión o limitación de derechos constitucionales principalmente de aquellos derechos de libertad, tanto así, que la Corte Constitucional como máximo órgano de interpretación y control constitucional, le compete efectuar de oficio el control constitucional de los Estados de Excepción, con el fin de evitar que el gobierno haga uso de manera arbitraria y desmesurada de los mismos con fines políticos.

El presente trabajo de investigación se desarrolla en tres capítulos, que abordan exhaustivamente el Control Constitucional de los Estados de Excepción durante la pandemia de Covid-19 en el año 2020. En el Capítulo I se establecen las bases sobre las cuales se fundamenta el estado de excepción, antecedentes históricos, definición, naturaleza jurídica, elementos, causales y los principios sobre los cuales se rige un decreto de Estado de Excepción. Asimismo, en el Capítulo II se detalla cada uno de los derechos que son objeto de suspensión o limitación por parte del ejecutivo, y de aquellas medidas que fueron tomadas para mitigar el contagio de la Covid-19.

Finalmente, en el Capítulo III se realiza un amplio análisis de la constitucionalidad de los decretos dictados con fundamento en los hechos derivados de la Pandemia, a través de los dictámenes emitidos por la Corte Constitucional.

CAPÍTULO I: Aspectos Relevantes del Estado de Excepción y su Normativa.

Antecedentes Históricos del Estado de Excepción

La regulación jurídica de los acontecimientos provocados por graves conflictos internos o externos se originó en el derecho romano. El senado romano en tiempos de crisis designaba a un magistrado conocido como Dictador, a quién, se le otorgaba facultades extraordinarias para que tomara medidas de urgencia y pueda suspender la vigencia de la legalidad ordinaria. Cuyas medidas tenían como fin restablecer el orden perturbado en el menor tiempo posible. Sin embargo, estas facultades estaban limitadas específicamente a la situación de emergencia y a su restablecimiento.

Cabe indicar que, durante esta época con el fin de enfrentar y superar la crisis, el dictador actuaba con bastante energía y sin limitación; tanto así, que el derecho a la vida quedaba suspendido. También, es importante mencionar que esta dictadura gozaba de la función *pro tempore*; es decir, el cargo de dictador se restringía a un tiempo determinado de seis meses, aunque la crisis subsistiera, y en caso que la situación se normalizaba antes del plazo, el dictador debía renunciar a su cargo y por ningún motivo podía ser reelegido.

Por otro lado, una característica significativa de la dictadura romana según Pardo (2011) fue, su esencia constitucional creada con el fin de proteger al Estado. A saber, esta característica dictatorial que antes fue significativa, hoy en día es entendida como un régimen político antidemocrático, que a más de suspender derechos y garantías se convierte en un gobierno de facto de carácter permanente.

Más tarde, con la llegada de la Edad Media y como consecuencia de la fragmentación política, se crearon nuevas formas de solucionar las circunstancias excepcionales. Durante esta época el Estado se encontraba bajo el control extremo del poder papal, quien, apegado a

postulados dogmáticos, estableció al poder temporal como un principio del poder divino. Esta figura papal tenía la facultad de adoptar cualquier clase de decisiones políticas, sociales, económicas y administrativas, dependiendo de la situación en la que se encontraban, no sólo en tiempos de anormalidad, sino en el vivir diario.

Por consiguiente, esta estructura jurídica perduró con el fin de dar solución a las crisis; la cual, facultaba a una persona que se creía que fue enviada por Dios para que tomara decisiones en caso de llegar a enfrentar situaciones excepcionales. Cabe recalcar que, la figura papal no solo ejercía su poder en tiempos de crisis, sino que este personaje “se camuflaba en el devenir normal de las estructuras de poder y no dependía de interrupciones históricas o momentos de crisis” (González, 2021, p. 147), para hacer uso de su poder. Consecuentemente, la concentración de poder en el pontífice, ocasionó que la estructura jurídica de esa época se convirtiera en un sistema dictatorial.

Posteriormente, con la entrada del Renacimiento el estado de excepción pasa a ser una dictadura permanente, cuya característica recae sobre la acción y el poder de la jura imperii, cuyo “poder se fundamentaba en el derecho público de excepción, pudiendo el titular apartarse del ius commune, en caso de: necesidad, interés de la existencia estatal, tranquilidad y de la seguridad pública”(Schmitt, 1985). Además, la jura dominationes, se ejercitaba durante la guerra y la insurrección; mientras que, durante las situaciones normales el soberano gozaba de atribuciones que se encontraban reguladas por el ius imperii y durante situaciones excepcionales se encontraba bajo las reglas del ius speciale.

Tiempos después, con la llegada del Constitucionalismo, la independencia de varios Estados esclavos y la definición de límites territoriales durante los siglos XVIII y XIX, las guerras eran costumbre de la época. De tal manera que, ante una guerra o catástrofe se

naturalizó y racionalizó que una persona pueda ejercer todos los poderes, para de esta manera encontrar solución a los problemas que surgían en la nación (Riofrío, 2020). Sin embargo, los poderes estatales al estar concentrados en una sola persona, trajeron como consecuencia una ambición personal, las cuales originaron un descontrol en las atribuciones conferidas. Esto nos transporta a la historia no tan lejana del pasado siglo XX, con Adolf Hitler como máximo dirigente en Alemania desde 1933; quien, al convertirla en dictadura, arrestó a sus opositores y prohibió campañas publicitarias contrarias al régimen, lo que desencadenó en una Segunda Guerra Mundial.

Una vez que Alemania invadió Polonia por órdenes de su Führer (líder), millones de seres humanos de creencia judía, fueron víctimas de tortura y muerte. De ahí la razón, para dar inicio a la creación de Naciones Unidas en el seno del Palacio de St. James, en Londres el 12 de junio de 1941, donde un grupo de países soberanos firmaron una declaración que buscaba la paz duradera radicada en la cooperación voluntaria de todos los pueblos libres. Luego del primer paso de la iniciación de Naciones Unidas, surgen una serie de cartas y declaraciones que buscaban la paz mundial, entre ellas está: la Carta del Atlántico del 14 de agosto de 1941 y la Declaración de las Naciones Unidas del 01 de enero del año 1942; hasta que, el 24 de octubre del año 1945 las Naciones Unidas inició su existencia oficial, cuyo objetivo era mantener la paz, la seguridad y la cooperación internacional.

Con la creación de Naciones Unidas, la segunda guerra mundial llega a su fin, y consigo la disminución drástica de las declaratorias de guerra entre los Estados, lo que permitió que el constitucionalismo y el estado de derecho fueran tomando fuerza. Tanto así, que los dirigentes políticos empezaron a tener coerción en su actuar libre, evitando la concentración de poder y la vulneración de derechos fundamentales, acatando lo establecido

en la Declaración Universal de Derechos Humanos aprobada en París el 10 de diciembre de 1948, por la Asamblea General de las Naciones Unidas. Posteriormente, se crearon otros convenios y pactos internacionales como: Convención Americana sobre Derechos Humanos, el Convenio Europeo sobre Derechos Humanos; y el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; en los cuales se estableció la prohibición de suspender y respetar la vigencia de derechos durante los estados de excepción.

Antecedentes Históricos del Estado de Excepción en el Ecuador

Constitución de 1830.

El 23 de septiembre de 1830, el primer Congreso Constituyente establecido en Riobamba, redactó la primera Constitución del Estado Ecuatoriano denominada Constitución del Estado del Ecuador; en la cual, se reconoce a nuestra nación como un Estado independiente bajo el nombre de *Estado del Ecuador*. Consecuentemente, entre las atribuciones concedidas al gobierno en el Art. 35 numeral 5 del mencionado cuerpo legal, el presidente podía tomar las medidas necesarias en caso de invasión exterior o conmoción interior, con la finalidad de defender y salvar al país. Sin embargo, esta medida podía aplicarse previa calificación por el Consejo de Estado, y bajo su especial responsabilidad. Cabe destacar que, desde la primera constitución ya se establecieron medidas para proteger al estado de cualquier amenaza interior o exterior, previa autorización del órgano correspondiente.

Constitución de 1835.

En el año 1835, se promulga la denominada Constitución de la República del Ecuador, en la cual, se reconoce por primera vez al Ecuador como República, soberana, indivisible, libre e independiente de todo poder extranjero, incluyendo también al

Archipiélago de Galápagos como parte de la República. En el artículo 64 de este cuerpo legal se estableció que, en caso de invasión exterior o de conmoción interior el gobierno podía solicitar al Congreso le confiera las facultades necesarias para enfrentar la crisis que amenazara al Estado. Entre las facultades otorgadas por el Congreso o a falta de éste, por el Consejo de Gobierno, una vez calificado el peligro y bajo la responsabilidad del presidente, fueron:

- Aumentar el ejército.
- Exigir contribuciones anticipadas y realizar empréstitos.
- Modificar la capital, cuando ésta se encontraba amenazada, hasta que el peligro haya desaparecido.
- Conceder indultos o amnistías generales o particulares.
- Arrestar, interrogar a los indiciados del crimen de conspiración, y dentro de tres días ponerlos a disposición de un juez competente; o trasladarlos por un tiempo necesario a otro punto de la República, o fuera de ella. (Constitución de la República del Ecuador, 1835, Art. 65)

Estas facultades concedidas al poder ejecutivo, se limitaban al tiempo y objeto indispensables, con la finalidad de restablecer la tranquilidad y seguridad del Estado. Consecuentemente, superada la crisis, el gobierno tenía la obligación de informar al Congreso sobre el uso de las facultades necesarias, que fueron dictadas durante la invasión exterior o conmoción interior.

Constitución de 1843.

El 31 de marzo de 1843, se expidió la denominada Constitución Política de la República del Ecuador, también conocida como *Carta de la Esclavitud*. El nombre de esta

constitución se debe a tres postulados: 1) el Congreso se reunía cada cuatro años; 2) el presidente era elegido directamente por el Congreso, por un período de ocho años para cumplir sus funciones, y con posibilidad de reelegirse por ocho años más; y, 3) se creó una Comisión permanente de cinco senadores que tenían influencia directa del gobernante (Ycaza, 2020), con el fin que el gobierno permanezca más tiempo en su poder.

Con respecto al tema de análisis, en esta carta se reconoce como atribuciones del gobierno: “conservar el orden y tranquilidad interior, y asegurar el Estado contra todo ataque exterior, dirigir las fuerzas armadas para defensa y seguridad del Estado, declarar la guerra previo decreto del Congreso o de la Comisión Permanente, entre otras”. (Constitución Política de la República del Ecuador, 1843, Art. 60).

Adicionalmente, durante la vigencia de la Constitución de 1843, el gobierno con la autorización del Congreso o de la Comisión Permanente en caso de llegar a sufrir una invasión exterior imprevista, o de conmoción interior a mano armada, tenía competencia para: tomar anticipadamente contribuciones, contraer créditos, ampliar el ejército, además el mando político y militar se reunía temporalmente en una sola persona. Asimismo, estas facultades se encontraban limitadas al tiempo y objeto, hasta que se restablezca la tranquilidad y seguridad en el Estado.

Constitución de 1845.

El Ecuador en un lapso de quince años desde su primera Constitución, estuvo bajo las normas de cuatro Constituciones, siendo la Constitución de la República del Ecuador de 1845 la cuarta constitución. En cuanto al tema de investigación sobre los estados de excepción, aún en esta constitución, no se establece un articulado respecto a ellos, solamente señala algunas atribuciones conferidas al poder ejecutivo; en caso de existir grave peligro por

conmoción interna o ataque exterior que amenace la seguridad del Estado. En efecto, para que el ejecutivo pueda hacer uso de sus atribuciones, tenía que solicitar una autorización al Congreso o a falta de éste al Consejo de Gobierno, y conforme la emergencia y el informe presentado, estos órganos lo concedían o los rechazaban el pedido, con las limitaciones convenientes, en todo o en parte, las siguientes facultades:

- 1) Llamar al servicio a guarda nacional que considere necesaria,
- 2) Exigir anticipadamente impuestos,
- 3) Conceder amnistías o indultos particulares siempre que no se oponga a leyes preexistentes; y,
- 4) Variar la capital, cuando la misma se encuentre amenazada, hasta el cese del peligro (Constitución de la República del Ecuador, 1845, Art. 75).

Cabe mencionar que, no se establece en esta constitución la limitación de las facultades como se venía analizando en las constituciones anteriores, tampoco se determina si luego del uso de aquellas facultades, el gobierno tenía que rendir un informe ante el Congreso.

Constitución de 1869.

En 1869 se promulga una nueva Constitución conocida como Carta Negra, la cual guardaba algunas características similares a la Carta de la Esclavitud, pues la diferencia radicaba en las intenciones políticas de quienes se encontraban a cargo del poder. Con respecto a las atribuciones especiales del poder ejecutivo, el Art. 60 numeral 12, ya establecía declarar un Estado de Sitio en caso de estar bajo amenaza o sufriendo un ataque exterior o conmoción interior en todo el territorio o en una parte determinada la República por un

tiempo establecido, siempre que existía autorización por parte del Congreso o en su defecto por el Consejo de Estado, y de la misma manera se podía decretar la cesación.

Además, una vez declarado el Estado de Sitio, en el Art 61. de la referida norma, le correspondía al gobierno tomar algunas medidas para controlar la situación, por ejemplo: ordenar el allanamiento y registro del domicilio de personas sospechosas; prohibir las publicaciones y reuniones que provoquen desorden; aumentar las fuerzas armadas; en caso de necesidad grave podía trasladarse la Capital; exigir contribuciones de guerra a quienes promovían la guerra; y, ordenar se juzgue militarmente, a quienes han cometido crímenes de invasión exterior o conmoción interior, aun cuando después de haber terminado el estado de sitio.

Constitución de 1906.

La décima segunda constitución ecuatoriana denominada Constitución Política de la República del Ecuador, y conocida como la Constitución Atea, fue promulgada el 23 de diciembre del año 1906. En este cuerpo legal se adoptó la forma de Gobierno Republicana, representativa y democrática; siendo libre, indivisible e independiente. Además, el gobierno estaba investido de facultades extraordinarias, invasión exterior, guerra internacional o conmoción interior. El gobierno durante las situaciones excepcionales tenía como atribución recurrir al Congreso o al Consejo de Estado, para pedir se lo concedan o nieguen con las debidas restricciones todas o parte de las facultades necesarias, una vez considerada la urgencia conforme los documentos justificativos.

Entre las facultades que podía disponer el poder ejecutivo conforme el Art. 83 de la Constitución de 1906, se destacan las siguientes: declarar al ejército en estado de campaña, mientras dure el peligro; decretar la recaudación anticipada del valor correspondiente a un

año; estipular respaldos; fomentar en la defensa del Estado mediante la inversión y conservación del orden público a través de fondos fiscales, aunque estuvieren destinados a otros objetos, excepto los destinados a la Instrucción Pública, Beneficencia y Ferrocarriles; y, cerrar y habilitar temporalmente los puertos. Asimismo, estas facultades se limitaban al tiempo, lugar y objetos indispensables para el restablecimiento de la tranquilidad o seguridad del Estado, estas medidas se encontraban establecidas en el Decreto de Concesión.

Constitución de 1979.

Esta Constitución fue realizada en el Palacio Nacional el 07 de diciembre del año 1977, publicada en el Registro Oficial el 27 de marzo de 1979, misma que entró en vigencia a partir del 10 de agosto de 1979. Una de las atribuciones otorgadas al ejecutivo dentro de la Constitución de 1979 estaba la de declarar el “*Estado de Emergencia Nacional*, en caso de agresión externa, guerra internacional o de grave conmoción o catástrofe interna” (Constitución Política, 1979, Art. 78). Además, en esta normativa se estableció sólo la notificación a la Cámara Nacional de Representantes, y a falta de ésta, al Tribunal de Garantías Constitucionales, sobre la declaratoria, lo que se diferencia de las constituciones anteriormente estudiadas, previo a la declaratoria de la emergencia debía existir el consentimiento del Congreso.

En el Art. 78 de la Constitución de 1979 se establecieron las facultades que el gobierno podía tomar, durante la declaratoria de emergencia, pudiendo hacer uso de todas las facultades otorgadas o alguna de ellas están medidas económicas como la recaudación anticipada de impuestos; y como medida de seguridad trasladar la sede de Gobierno a cualquier parte del país; pero también podía suspender la vigencia de las garantías

constitucionales, prohibiéndose decretar la suspensión del derecho a la inviolabilidad de la vida y la integridad personal o la exilio de una persona ecuatoriana.

Constitución de 1998.

Esta constitución dedicaba un capítulo a los Estados de Emergencia, en el Art., 180 de la referida normativa se estableció que, el presidente de la república podía decretar el estado de emergencia, en caso de agresión externa, guerra internacional, o grave conmoción interna, en todo el territorio nacional o en una parte de él. Además, con el fin de controlar la situación se asumía nuevas atribuciones como: invertir los fondos públicos en la defensa del Estado o en caso de sufrir una catástrofe, excepto aquellos fondos correspondientes a salud y educación, así como también se permitió suspender o limitar alguno o algunos de los derechos establecidos en la Constitución.

Constitución de 2008.

Vigente en la actualidad y conocida como Constitución de Montecristi, misma que en el Art. 163 establece que el presidente de la República podrá decretar *Estado de Excepción* en todo o parte del territorio ecuatoriano, en caso de agresión, grave conmoción interna, conflicto armado internacional o interno, calamidad pública y desastre natural. Igualmente, se establecerá el Estado de Excepción bajo los principios de necesidad, proporcionalidad, legalidad, temporalidad, territorialidad y razonabilidad.

Asimismo, la declaratoria de excepción justificará la causal, ámbito territorial donde deba regirse la excepcionalidad, y el tiempo de vigencia, además identificará las medidas que van aplicarse, los derechos que serán objeto de suspensión o limitación. Por ser una figura extraordinaria, el Estado tiene la obligación de notificar a las entidades correspondientes con la respectiva declaratoria de estado de excepción o su renovación.

Definiciones de los Estados de Excepción

En el Ecuador, con la entrada en vigencia de la Constitución de la República del Ecuador de 2008 (en adelante CRE), la figura de *Estado de Excepción* se establece como un instrumento jurídico, cuya finalidad es garantizar el Estado de derecho y la protección de derechos humanos durante situaciones anormales. Este mecanismo goza de una regulación normativa especial, con carácter temporal y excepcional, puesto que las normas ordinarias resultan ser inadecuadas para ser aplicadas durante una crisis repentina. En efecto, el gobierno al ser el máximo líder de la Función Ejecutiva y de la nación, asume la facultad de declarar un estado de excepción a través de un Decreto Ejecutivo con efecto de ley, estableciendo en aquella normativa, medidas necesarias para enfrentar situaciones extraordinarias que ponen en riesgo tanto la vida del Estado como la de sus habitantes.

Para el análisis de la definición de los estados de excepción, se cree importante mencionar que esta figura a lo largo del tiempo ha sido denominada de distintas maneras; es así que, para Leandro Despouy (1997), defensor de los derechos humanos y Relator de las Naciones Unidas considera que:

La expresión “estado de excepción” por su precisión jurídica y su empleo corriente en la ciencia jurídica contemporánea, abarca el conjunto de situaciones cubiertas por los términos: “estado de emergencia”, “estado de sitio”, “estado de urgencia”, estado de alarma”, estado de prevención”, estado de guerra interna”, suspensión de garantías”, “ley marcial”, “poderes de crisis”, poderes especiales”, “toque de queda”, etcétera. Incluye también todas aquellas medidas adoptadas por los gobiernos que

impliquen mayores restricciones al ejercicio de los derechos humanos de las que regularmente se autorizan en situaciones ordinarias (p. 80).

Asimismo, los estados de excepción son considerados regímenes jurídicos especiales, actualmente regulados en las constituciones de cada Estado y en el Derecho Internacional Humanitario. Cuyo objetivo principal es salvaguardar el Estado de derecho y los derechos humanos durante situaciones extraordinarias, que amenazan la vida del Estado y la vigencia de los derechos. Para Echeverri (2014), el estado de excepción es: “un elemento fundamental en las democracias que las contemplan para que los gobernantes pueden hacer frente, de forma eficaz, situaciones de grave consternación y vulnerabilidad del Estado como una guerra externa o graves perturbaciones al orden público” (p. 7).

En esta misma línea, para el constitucionalista Agustín Grijalva (2014), el estado de excepción “es una institución jurídico-política que permite a la función ejecutiva de un país, implementar medidas de anormalidad constitucional cuando se presentan circunstancias excepcionales, graves e inminentes que no puedan ser resueltas en el marco jurídico” (p.3). Estas circunstancias excepcionales principalmente se deben a emergencias de tipo económico, institucional, social, conflictos armados, catástrofes naturales y/o calamidad pública como la pandemia de Covid-19. De ahí, la necesidad urgente de controlar las situaciones extraordinarias a través de normas excepcionales, las cuales según Troper (2017):

Suspenden provisionalmente la aplicación de las normas que regulan de manera ordinaria la organización y funcionamiento de los poderes públicos, dando lugar a una inserción de normas que son menos garantistas, las cuales permiten una mayor concentración de poder y la restricción de derechos fundamentales (p. 193).

Siguiendo esta idea, el profesor Florentino (1997), también señala que las facultades excepcionales de alguna manera restringen derechos y garantías de la sociedad; con la finalidad de proteger derechos fundamentales y dotar de garantías a esos derechos. En efecto para él, las facultades excepcionales son: “facultades especiales y extraordinarias destinadas para regir en tiempos de anormalidad constitucional en la vida de los Estados, por un tiempo relativamente corto, es decir, son facultades temporales, por lo que, nunca pueden ejercerse de manera indefinida” (Meléndez, 1997, p. 32).

El ejercicio de estas facultades extraordinarias, como anteriormente se mencionó, se establecen frente a situaciones graves e insuperables, a través de mecanismos legales, lo cual provoca un desequilibrio entre poderes, y permite la concentración de todo el poder en el poder ejecutivo. Sin embargo, estas facultades no pueden ser arbitrarias o ilegales, ya que están sujetas a controles constitucionales legales y bajo supervisión internacional, tampoco pueden suspender derechos fundamentales y menos aún ser permanentes.

Casal (2008) en su libro *Los Derechos Humanos y su Protección*, define a los estados de excepción en sentido estricto, y conforme a la circunstancia extraordinaria que atraviesa un Estado, como aquellos mecanismos jurídicos especiales, causados por circunstancias extraordinarias de índole ecológica, política, sanitaria o económica, las cuales entorpecen la estabilidad de las instituciones estatales, así como la vida de los habitantes, cuya finalidad de este mecanismo es intentar restablecer la normalidad. De tal manera que, los estados de excepción se constituyen en un escudo frente a fenómenos naturales, sucesos políticos, sociales o deficiencias económicas.

Es decir, el nacimiento de los regímenes o mecanismos jurídicos especiales se debe a que la legalidad ordinaria resulta inadecuada para continuar con la sana existencia de la

organización política y el restablecimiento a la normalidad. Razón por la cual, el derecho de excepción al ser una legalidad extraordinaria, surge para reivindicar la vigencia del derecho en situaciones extraordinarias, basado sobre criterios de justicia, tal como manifiesta él Dr. Trujillo (2006):

Los estados de excepción son situaciones en las que el poder ejecutivo no puede salvar la seguridad externa o el orden público con las facultades ordinarias que la Constitución y las leyes le atribuyen, y por lo mismo, necesita para el efecto potestades extraordinarias hasta que los peligros sean conjurados (p. 202).

Por otra parte, la investigadora Rosa Melo (2015) dentro del contexto ecuatoriano define al estado de excepción conforme lo establecido en la Constitución de la República como:

Un mecanismo o medida de naturaleza jurídica ejercida por el ejecutivo y que se encuentra regulada por la Constitución, cuyo objetivo es contrarrestar situaciones extraordinarias o de gran necesidad que se encuentran previstas con anterioridad, las cuales deben ser fácticas e inminentes y que, además, atenten contra la seguridad del Estado, los derechos esenciales de las personas y la institucionalidad democrática del Estado de derecho, razón por la cual está sujeto a un tiempo de vigencia determinado y a un control político, constitucional o internacional. (p. 20)

Esta definición propuesta por Melo, agrupa la mayoría de los elementos esenciales considerados básicos para disponer una declaratoria de excepción. Por ende, es un mecanismo reconocido en la norma suprema, cuyo ejercicio es facultad del gobierno usarla durante circunstancias extraordinarias reales y urgentes, que ponen en riesgo la seguridad estatal, los derechos y la institucionalidad del Estado. También, es importante mencionar que

esta facultad no puede prolongarse indefinidamente en el tiempo, sino que se encuentra limitado conforme a la disposición señalada en la CRE, a más de encontrarse bajo un control político y jurisdiccional. Para complementar esta definición y sobre todo desde la perspectiva ecuatoriana, la Corte Constitucional, en la sentencia N° 003-09-SEE-CC (2009) señala que: un estado de excepción, generalmente en los Estados Democráticos se caracteriza por ser:

Un mecanismo normativo y constitucional, el cual tiene como objetivo principal defender los derechos de los ciudadanos que viven dentro del Estado ecuatoriano y que, a causa de circunstancias imprevistas, los derechos de la sociedad no pueden ser protegidos con los mecanismos jurídico institucionales ordinarios del ordenamiento jurídico, ya sean constitucionales o legales (p. 7).

En conclusión, con estas definiciones sobre el estado de excepción, puede decirse que esta figura es utilizada por los gobiernos para enfrentar momentos de crisis o emergencias, que pueden ser económicas, sociales, políticas, ecológicas entre otros. En síntesis, la propia constitución faculta al ejecutivo para tomar medidas extraordinarias, con la finalidad de superar la situación extraordinaria, proteger los derechos esenciales de los ciudadanos y salvaguardar la seguridad misma del Estado.

Naturaleza jurídica de los estados de excepción.

El estado de excepción surge y se concibe como una respuesta a la necesidad de proteger los derechos de los ciudadanos de un Estado, a través de poderes especiales en circunstancias excepcionales concedidos al ejecutivo por el tiempo que dure la crisis excepcional. El estado de excepción “posee naturaleza jurídica constitucional y política, y se encuentra regido por el Derecho Internacional Humanitario, razón por cual posee

naturaleza erga omnes, en función de las obligaciones de los tratados y convenios sobre derechos humanos” (Melo, 2015, p.17).

Por otro lado, en el derecho internacional el Estado tiene el derecho y la obligación intrínseca de garantizar su propia seguridad, cuya finalidad en tiempos de crisis está sujeta a límites y procedimientos. Es por eso que, la Corte Interamericana de Derechos Humanos precisa que, “la verdadera naturaleza y el único fin de los estados de excepción es la defensa de la democracia, de las instituciones del Estado de Derecho y el respeto de los derechos” (Opinión Consultiva OC-8/87, p.20). Mientras que, la Corte Constitucional Ecuatoriana en el dictamen N° 001-13-DEE-CC, sobre la naturaleza jurídica de los estados de excepción en estados democráticos, con la finalidad de precautelar el Estado de derecho establece que:

Es un mecanismo normativo- constitucional del que gozan los Estados Democráticos para enfrentar de manera adecuada y eficaz aquellos problemas graves e imprevisibles suscitados en el territorio nacional, dentro de los parámetros de observancia y respeto a los derechos y garantías constitucionales. (p. 6)

Todos los sistemas jurídicos del mundo prevén la adopción de medidas excepcionales por parte del gobierno, para hacer frente a situaciones de crisis. Para Dávalos (2008), tanto el derecho interno de cada Estado y el derecho internacional, permiten que en situaciones de crisis las autoridades competentes puedan suspender el ejercicio de ciertos derechos con la finalidad de restablecer la normalidad y garantizar el goce de los derechos humanos más fundamentales (p. 125).

Por tratarse de una institución jurídica, “su aplicación no sólo está condicionada a una emergencia grave que afecte al conjunto de la población, sino que, además debe cumplir con determinados requisitos específicos que definan su legalidad” (Despouy, 1997, p. 92). Entre

los requisitos está la declaración oficial del estado de excepción y la proporcionalidad de las medidas, e imponer limitaciones concretas al ejercicio de las facultades extraordinarias, que obran como garantías jurídicas, con el fin de preservar la vigencia de los derechos humanos en situaciones excepcionales.

Por el contrario, cabe mencionar que en varias ocasiones se ha desnaturalizado el estado de excepción por la permanencia de estos en un Estado, según Tobón y Mendieta (2017) “de una u otra forma los ejecutivos de turno han distorsionado la figura, mediante declaratorias de excepción de manera permanente, convirtiendo lo anormal en una costumbre normal” (p. 69). Los gobiernos olvidan que esta figura delimita la frontera entre la normalidad y anormalidad, y que la misma se pone en marcha ante situaciones emergentes e incontrolables con el ordenamiento jurídico ordinario.

Cabe recalcar que, en momentos de paz, orden o normalidad, la Constitución establece normas encaminadas a regular la actividad y conducta de los órganos estatales como del gobierno y sus gobernados. Sin embargo, la experiencia histórica ha enseñado que el orden y la normalidad no son perdurables en la vida política, económica o social de una nación. La *normalidad*, en cualquier momento puede enfrentar procesos de conflictividad, y por ende necesita de la existencia constitucional de instituciones jurídicas que frenen los conflictos, a través de un régimen constitucional auténtico y adecuado. Considerando que estas instituciones jurídicas son:

Aquellos mecanismos jurídicos excepcionales que surgen con el fin de buscar soluciones urgentes y adecuadas a las crisis graves con el fin de garantizar el retorno a la normalidad y la defensa del Estado de Derecho, las instituciones y protección de

los derechos fundamentales, así como cualquier otro valor esencial de la colectividad. (Meléndez, 2002, p. 41).

Durante el inicio de la pandemia de Covid-19, la mayoría de los Estados del mundo adoptaron medidas extraordinarias, con la finalidad de garantizar los derechos a la salud, a la integridad física, y a la vida, además de proteger la Constitución, el Estado de Derecho y la democracia. Con la primera declaratoria de excepción dictada en fecha 16 de marzo del 2020, los ecuatorianos experimentamos una serie de vulneraciones a los derechos humanos individuales bajo el pretexto de la protección colectiva. Lo que ocasionó una desnaturalización de los estados de excepción, dando inicio a posteriores atropellos contra la naturaleza jurídica de esta figura, situación que será analizada más adelante.

Elementos del estado de excepción

Para la configuración de un estado de excepción, es necesario analizar sus elementos intrínsecos que lo caracterizan. Estos elementos deben ser verificados previo a declararse un estado de excepción, cuya existencia conjunta de elementos es la única forma justificable de determinar la necesidad de adoptar un mecanismo excepcional. Para tal análisis, se tomará como referencia lo establecido por la autora Rosa Melo (2015), quien ha desarrollado a profundidad los siguientes elementos de los estados de excepción:

Necesidad. - Este elemento se considera fundamental para entender la esencia del estado de excepción, puesto que, en caso de enfrentar una situación inesperada derivada de cualquier factor económico, político, social, natural u otros, se presenta la necesidad urgente de recurrir a medidas extraordinarias. La Constitución regula esta figura jurídica con el fin de no quebrantar el Estado de Derecho, superar la emergencia y restablecer la normalidad. Para enfrentar esta situación, el poder ejecutivo está facultado para restringir o suspender

determinados derechos constitucionales, mismos que son objeto de control constitucional, político e internacional.

Hecho Real o Inminente. - Hecho o amenaza real, actual y objetiva que busca a través de un estado de excepción enfrentar la situación o crisis. Consecuentemente, “la prevención de un hecho que aún no ha sucedido, pero se espera que suceda ya sea con mayor o menor intensidad y certeza, en efecto no es justificativo suficiente ni constituye circunstancia operativa del estado de excepción”. (Achanluisa, 2015, pág.104). Es decir, el hecho debe ser real, caso contrario se estaría tratando de “un estado de excepción ficticio e ilegítimo, en virtud de no reunir los requisitos constitucionales previstos para su operatividad” (Melo, 2015, p. 21)

Temporalidad. Es un elemento implícito a la misma naturaleza del estado de excepción, generalmente sirve para limitar el tiempo de vigencia de un estado de excepción evitando la prolongación indebida del mismo. La duración está estrictamente limitada a las exigencias de la situación excepcional, en el presente análisis depende de la existencia objetiva de la crisis ocasionada por la pandemia. Por el contrario, si las causas que originaron la situación extrema prevalecen, el gobierno no puede seguir invocando el estado de excepción, puesto que este se transformaría en regla y el Estado de derecho en la excepción.

Suspensión o limitación de derechos de libertad. En virtud de las medidas excepcionales, se puede limitar el ejercicio sólo de aquellos derechos constitucionales de libertad, que se encuentran señalados en la Constitución para tal efecto, como son: inviolabilidad de domicilio, inviolabilidad correspondencia, libertad de tránsito, libertad de reunión y asociación, libertad de información, los cuales permiten de alguna manera que el resto de derechos reconocidos en la CRE, tengan vigencia en un estado de excepción.

Control. - Con el fin de evitar extralimitaciones y abuso del poder, es fundamental el control de los estados de excepción, de tal manera que la Carta Magna establece los siguientes tipos de control:

- Control político: realizado por la Asamblea Nacional, la cual puede revocar el estado de excepción cuando lo crea conveniente y cuente con la justificación necesaria;
- Control Constitucional: a cargo de la Corte Constitucional, máximo órgano de control, interpretación y de administración de justicia constitucional, encargada de “efectuar de oficio y de modo inmediato el control de constitucionalidad de declaratorias de estados de excepción cuando impliquen la suspensión de derechos constitucionales” (Constitución de la República, 2008, Art. 436.8).
- Control Convencional: los Organismos Internacionales de Derechos Humanos, son los encargados de realizar este control, en virtud de los convenios suscritos por parte del Ecuador.

Una vez analizados los elementos fundamentales de los estados de excepción, y con la finalidad de demostrar la importancia que estos reflejan ante una declaratoria de excepción, en palabras del Dr. Grijalva (2014):

La utilización de los estados de excepción genera una amplia concentración de prerrogativas exorbitantes en el Ejecutivo que, aunque deben ser implementadas únicamente para solventar situaciones de crisis interna, en no pocos casos han derivado en violaciones a los derechos humanos y en un uso continuado e inadecuado que ha convertido la excepcionalidad en generalidad (p. 10).

En Ecuador, por ejemplo, se han declarado estados de excepción preventivos, según Aguilar (2011) en un estudio realizado concluyó que “una mera posibilidad puede servir de fundamento para una medida de la gravedad de la declaratoria de estado de excepción” (p.73). De hecho, esas meras posibilidades contenidas ya en un estado de excepción, fueron admitidas por la Corte Constitucional, a inicios de su creación, mismas que han quedado plasmadas en la jurisprudencia ecuatoriana.

De lo mencionado queda claro que es fundamental tener en cuenta: ¿Que es un estado de excepción?, ¿Cuál es la naturaleza jurídica?, así como ¿Cuáles son sus elementos básicos?; aspectos fundamentales para entender un estado de excepción. Recordemos, con la llegada de la pandemia de Covid-19, se dictaron declaratorias y renovaciones de estados de excepción por parte del gobierno ecuatoriano por calamidad pública. Como consecuencia de esas declaratorias, existen varias críticas sobre el manejo de las atribuciones en el marco de los estados de excepción por parte del gobierno, debido a que cedió esas atribuciones a otro órgano para que sea el responsable de definir las medidas, su efectividad, y lineamientos.

Causales para decretar un estado de excepción según la Constitución de la República.

Con la llegada de la pandemia de Covid-19, el gobierno de Lenin Moreno, por la emergencia imprevisible decretó el primer estado de excepción por calamidad pública en todo el territorio nacional el 16 de marzo de 2020, con el fin de evitar la propagación del virus en el territorio ecuatoriano. Por la atribución que le confiere la Constitución y la Ley, el ejecutivo puede declarar un estado de excepción en caso de anormalidad, siempre y cuando se enmarque dentro de las causales establecidas en la misma.

El Ecuador, a diferencia de otros ordenamientos jurídicos, estableció en su Constitución de 2008 las causales para declarar un estado de excepción ante un evento

imprevisible. Mientras que otros Estados del mundo han creado una institución diferente para cada crisis, por ejemplo: *Colombia* en su ordenamiento jurídico establece tres tipos de estados de excepción: estado de guerra exterior, estado de conmoción interior y estado de emergencia, cada uno con requisitos específicos; *Chile*, estado de asamblea, estado de sitio, estado de emergencia, estado de catástrofe, donde cada uno responde a causas distintas y las atribuciones entregadas al Presidente de la República son diferentes en cada caso; y, *España* regula el estado de alarma, estado de excepción y estado de sitio.

El Art 164 de la Constitución de 2008 establece las causales por las cuales se puede decretar un estado de excepción, estas son: agresión, conflicto armado internacional o interno, grave conmoción interna, calamidad pública o desastre natural. Sin embargo, no menciona que hechos pertenecen a cada causal, sino deja al arbitrio del ejecutivo vincular el hecho con la causal, omisión que ha traído consecuencias históricas. Por ejemplo, abusar de sus facultades al invocar una de ellas como la declaratoria de estado de excepción por grave conmoción interna en todo el territorio nacional por la erupción del volcán Cotopaxi, contenida en el Decreto Ejecutivo Nro. 755 del 15 de agosto de 2015.

Ahora bien, para un mejor entendimiento se realizará un análisis sobre cada una de las causales del estado de excepción, detalladas en la Constitución, a través del cual se verificarán los parámetros establecidos por la doctrina para cada una de ellas.

Agresión

La Asamblea General de las Naciones Unidas en el año de 1974, en su Resolución 3314 (XXIX) sobre la definición de agresión en su Art. 1, señala que la agresión se sujeta en el uso las fuerzas militares de una nación, contra la soberanía, la integridad territorial o la independencia política de otro Estado, o en cualquier otra forma de ataque señalada en la

Carta de las Naciones Unidas” (párr.4). De igual manera, en su Art. 3 detalla los actos que se caracterizan como agresión, independientemente que haya o no declaración de guerra:

1) la invasión o ataque, bombardeo, bloqueo de los puertos todo esto realizado por las fuerzas armadas de un estado contra otro; 2) el ataque entre fuerzas armadas de un Estado contra otro; 3) la utilización de las fuerzas armadas de un Estado que se encuentra en territorio de otro Estado previo acuerdo, la acción de un Estado que presta su territorio para que otro Estado, ataque a un tercer Estado; y, 4) el envío de un Estado de bandas armadas para que realicen actividades de fuerzas armadas contra otro Estado.

Los actos anteriormente citados no son principales, ya que, el Consejo de Seguridad puede identificar más actos y considerarlos como agresión, siempre que estos se encuentren enmarcados dentro de las disposiciones de la Carta de las Naciones Unidas. Cabe mencionar que la agresión es un crimen contra la paz internacional y, por lo tanto, conlleva a una responsabilidad internacional.

Conflicto armado internacional o interno

Según el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR, 2018), el conflicto armado puede darse a través de un enfrentamiento violento entre dos grupos conformados por varios miembros y que generalmente dan como resultado muertes y destrucción material. Respecto a este tema, cabe mencionar que la Constitución de la República reconoce al conflicto armado interno o internacional como causales de estados de excepción. Esta causal se distingue por los factores que los producen, el conflicto armado interno puede ser ocasionado entre grupos disidentes y fuerzas del orden dentro del Estado y el conflicto armado internacional es un conflicto entre Estados.

Es importante señalar que, la Constitución de la República de 2008 establece como ya se dijo anteriormente la causal de *conflicto armado interno o internacional*, distinto a lo que estableció la Constitución de 1998 como *guerra internacional*, según Oyarte (2014) en la CRE de 2008 el “término guerra se eliminó debido a que el derecho internacional contemporáneo lo declaró objeto ilícito, dejándose atrás toda argumentación en torno a la licitud de la guerra”. (p. 420). Sin embargo, eso no implica que el derecho internacional haya borrado el término guerra y su significado, sino únicamente declaró objeto ilícito.

Por otro lado, existen dos ramas del derecho internacional que ofrecen un marco jurídico de contención y regulación a las situaciones de crisis, a través de los cuales pueden garantizar los derechos humanos, y brindar protección a los Estados parte:

El derecho internacional de los derechos humanos que se aplica en tiempos normales, pero también contiene un conjunto de normas específicas destinadas a entrar en vigor en situaciones de crisis graves que constituyan una amenaza real; y, el derecho internacional humanitario, su aplicación es precisamente en situaciones de excepción, como guerra internacional, conflicto armado interno de “alta intensidad” y conflicto armado interno de “relativa intensidad. (Despouy, 1999, p. 88).

El fundamento para la aplicación del derecho internacional de los derechos humanos durante situaciones excepcionales o peligro público, se encuentra en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, así como en la Convención Americana y Convención Europea de Derechos Humanos. Estas normas entran en vigencia en caso de conflictos armados internos e internacionales; o, en aquellas situaciones de tensión o perturbación interna que ocasionan actos de violencia o de confrontación.

Grave conmoción interna

Desde la vigencia de la Constitución de la República de 2008, se han declarado varios estados de excepción fundamentados en la grave conmoción interna, Oyarte (2014) señala que la conmoción interna es un acontecimiento que altera la normalidad, de tal manera que la situación debe ser absolutamente grave, para ser fundamentada en una declaración de estado de excepción por conmoción interna, “evento que se produce cuando, para enfrentar la contingencia, los mecanismos normales se hacen insuficientes” (p. 424).

En este contexto, la Corte Constitucional respecto al estado de excepción fundamentado en la causal de grave conmoción interna, manifiesta que deberán confluír necesariamente los siguientes presupuestos: “1. Que la intensidad de los hechos afecte gravemente el ejercicio de los derechos constitucionales, la estabilidad institucional, la seguridad; y, la convivencia normal de la ciudadanía; y, 2. Que los acontecimientos generen una considerable alarma social”. (Sentencia 6-21-EE/21).

En efecto, la grave conmoción interna puede surgir de un conflicto armado interno, tensiones internas o disturbios interiores, (los dos últimos encierran a los motines, actos de violencia aislados y esporádicos u otros actos de naturaleza similar), además de arrestos en masa de personas por su comportamiento y opinión pública (Aguilar, 2010). Estos acontecimientos se caracterizan según la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (1998) por la gravedad, la duración y por los actos de violencia que conllevan.

El Estado ecuatoriano, ha sido objeto de varias declaratorias de excepción por grave conmoción interna ante simples movimientos que denotaban inquietud política, disgusto por la administración gubernamental, rechazo a reformas económicas, manifestaciones universitarias, entre otros, desórdenes que pudieron haber sido controlados por medidas

ordinarias. Sin embargo, Hernán Salgado (2003) sostiene que, “no cualquier disturbio, revuelta o alteración del orden se considera como conmoción interna, para que este exista los hechos deben ser necesariamente graves” (p.144). Un claro ejemplo de la conmoción interna son los enfrentamientos registrados en los centros de privación de libertad durante los años 2020 y 2021, en cual se produjeron una serie de muertes de personas privadas de la libertad.

Calamidad pública o desastre natural

La crisis sanitaria mundial ocasionada por el Covid-19, fue motivo para que el ex gobierno de Lenin Moreno declare tres estados de excepción y dos renovaciones de estados de excepción por calamidad pública, durante el año 2020. Esta causal según Oyarte (2014), tiene relación principalmente con emergencias de salud o salubridad pública y con eventos accidentales, tal es el caso de una pandemia o epidemia, mismas que ponen en riesgo la vida de todos los habitantes del mundo. Actualmente, el mundo enfrenta aún la emergencia de salud sin precedentes causada por la Pandemia de Covid-19, caracterizada por ser “multidimensional, multinivel y con multiplicidad de efectos devastadores en todas las esferas de la vida”. (Morales, 2020, p. 203).

La Corte Constitucional del Ecuador en el dictamen 1-20-EE/20 establece una definición de calamidad pública, manifestando que:

Por calamidad pública se entiende toda situación de catástrofe con origen en causas naturales o antrópicas que, por tener el carácter de imprevisible o sobreviniente, provoca graves consecuencias sobre la sociedad, particularmente, la lesión o puesta en riesgo de la integridad de la vida humana o de la naturaleza (Dictamen 1-20-EE/20, 2020, p. 7).

Además, la Corte expone dos elementos esenciales necesarios para la configuración, de una calamidad pública, en el Ecuador, estas son: “la situación catastrófica debe provenir de causas naturales o humanas que afecte gravemente las condiciones sociales de una región o de todo un país; y, que la concurrencia de este acontecimiento sea imprevisible” (Dictamen 1-20-EE/20, p. 7). Conforme lo establecido por la Corte puede concluirse que los hechos suscitados en la Pandemia de Covid-19, se encajan con la definición y elementos anteriormente señalados.

Para medir la gravedad de una emergencia sanitaria que produce una epidemia o pandemia según la ACNUR (2017) depende la manera en que se propaga la enfermedad, la facilidad de la transmisión, y el riesgo de contagio entre personas; y, la relación entre los individuos que están en peligro de inoculación y de aquellos considerados inmunes. Considerando estas medidas, el actuar del gobierno a través de declaratorias de estado de excepción para controlar la expansión y el rápido aumento de contagios, fueron necesarias y adecuadas.

Desastres Naturales

La Constitución de República instauro la causal de calamidad pública o desastre natural de manera conjunta; sin embargo, se considera necesario analizar detalladamente lo que constituye el desastre natural, ya que la calamidad pública ha sido desarrollada anteriormente. En palabras de Noji (2000), el desastre natural puede concebirse como:

El resultado de una ruptura ecológica importante de la relación entre los humanos y su medio ambiente, un evento serio y súbito (o lento, como una sequía) de tal manera que la comunidad golpeada necesita esfuerzos extraordinarios, para hacerlo frente, a menudo con ayuda externa o apoyo internacional (p. 7).

Noji, también señala que los desastres naturales pueden subdividirse en dos categorías: aquellos que surgen de las fuerzas naturales (terremotos, erupciones volcánicas, huracanes, inundaciones, incendios, tornados y temperaturas extremas); y, aquellos en los cuales las principales causas directas son acciones humanas identificables (p. 7). En efecto, los desastres naturales originados por fuerzas naturales o acciones humanas imprevistas sirven como fundamento para adoptar medidas excepcionales, urgentes por parte del poder ejecutivo para enfrentar la grave crisis que ocasionaren. En este contexto Rosa Melo (2015) sostiene que el desastre natural es:

Una causa que se suscita por hechos de la naturaleza, tales como: terremotos, inundaciones, tsunamis, incendios, accidentes de gran magnitud, pandemia, situaciones de contaminación, entre otros, caracterizados por ser inesperados y devastadores, requiriendo por ello la atención inmediata del gobierno para mitigar y salvaguardar la vida, seguridad y bienestar de la población (p. 54).

Como hemos venido explicando a lo largo de este tema, cada causal cumple con determinados factores para ser encajada durante una crisis al momento de declararse un estado de excepción. Sin embargo, tales factores, elementos o requisitos solamente pueden encontrarse en la doctrina o en la jurisprudencia, pues el ordenamiento jurídico ecuatoriano no establece qué acontecimientos deben presentarse en cada una de las causales para ser considerados como: agresión, conflicto armado internacional o interno, grave conmoción interna, calamidad pública o desastre natural.

Una vez analizada la definición, naturaleza jurídica, elementos y causales de los estados de excepción, es necesario realizar un análisis de los principios básicos que regulan

esta institución, mismos que deben ser tomados en cuenta para medir la validez de un estado de excepción.

Principios Constitucionales del Estado de Excepción

De conformidad con la Constitución de la República del Ecuador, los Estados de Excepción deberán regirse en todos los casos por los principios de necesidad, proporcionalidad, legalidad, temporalidad, territorialidad y razonabilidad. Esta precisión tiene por objeto limitar las facultades extraordinarias que posee el ejecutivo al decretar un estado de excepción; es decir, con estos principios la CRE regula la competencia concedida al ejecutivo de dictar decretos ejecutivos en épocas de anormalidad constitucional.

En la doctrina también encontramos otros principios como son: amenaza excepcional, publicidad, principio de no discriminación, principio de compatibilidad, concordancia y complementariedad con las distintas normas del derecho internacional, principio de sujeción al control normativo o de controlabilidad, los cuales serán desarrollados en su debido momento para un mejor análisis de la investigación.

Principio de Necesidad

Este es uno de los principios más relevantes conocido también como de “estricta necesidad”, que se establece con la finalidad de recurrir a las medidas excepcionales sólo cuando sea estrictamente necesario. Dávalos (2008) indica que este principio:

Aplica sólo en la medida en que las instituciones jurídicas ordinarias sean insuficientes para afrontar una situación de amenaza o peligro, de tal manera, que es procedente declarar el estado de excepción el cual, responde a un objetivo legítimo y guardar relación con dicho objetivo” (p. 132).

Además, el principio de necesidad evita que los Estados hagan uso de los estados de excepción en “situaciones de crisis ficticias o en crisis menos graves, superables por vía ordinaria, en las cuales no se justifica la aplicación de medidas excepcionales “(Meléndez, 1997, p.115). Es decir, busca limitar la discrecionalidad estatal, en palabras de Christian Anchaluisa (2016), se exige al poder ejecutivo que “aprecie con detenimiento las amenazas, las conecte con los elementos estatales que pueda vulnerar y luego de haber realizado la ponderación correspondiente, decida la emisión o no del acto correspondiente” (p.106).

Principio de Proporcionalidad

Este principio se fundamenta en la adecuación real de las medidas adoptadas y la gravedad de la crisis. Los enunciados del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, la Convención Europea y la Convención Americana, respecto al principio de proporcionalidad, implican que las restricciones o suspensiones impuestas lo sean en la medida estrictamente limitada a la exigencia de la situación; ya que, “la suspensión de derechos y garantías a los individuos sólo está justificada cuando las medidas son proporcionales y adecuadas a la amenaza que se desea confrontar” (Anchaluisa, 2016, p.106).

En ningún caso las medidas adoptadas pueden ser desproporcionadas a la situación extraordinaria. Despouy (1999) manifiesta que el principio de proporcionalidad se fundamenta en la “legítima defensa”, la cual “supone la existencia de un peligro inminente y exige una relación de adecuación entre éste y los medios utilizados para repelerlo. A su vez, estos para ser legítimos, deberán ser proporcionales a la gravedad del peligro” (p. 106) a través de medidas idóneas que coadyuven a la solución de la amenaza.

La Corte Interamericana de Derechos Humanos en la Opinión Consultiva OC. 8/87 estableció que la juridicidad de las medidas adoptadas durante los estados de excepción

“dependerá del carácter, intensidad, fondo, y el determinado contexto de la emergencia, así como de la proporcionalidad y razonabilidad que guarden las medidas adoptadas respecto de ella” (párr. 22). Así mismo, el principio de proporcionalidad obliga a los órganos de control realizar revisiones periódicas de los estados de excepción, para evitar extralimitaciones y abusos del poder.

Principio de Legalidad

El principio de legalidad se refiere al carácter reglado de los estados de excepción, según Quitian (2021) el presidente de la República para hacer frente a situaciones anormales, se encuentra facultado para adoptar medidas necesarias que ayuden a mitigar la crisis, sin desconocer de prima facie el ordenamiento jurídico. En efecto, Fuentes (2020) considera que el estado de excepción “no es contrario al estado de derecho, pues condiciona la existencia de la excepcionalidad a la normativa preestablecida, y por lo tanto genera sujeción y responsabilidad” (p. 118).

De tal manera que, para garantizar una adecuada vigencia del principio de legalidad el estado de excepción sólo podrá declararse o renovarse bajo el amparo de la Constitución, la ley, y las disposiciones del derecho internacional (Despouy, 1999, p.94). En virtud de lo expuesto, podría concluirse que es legal un estado de excepción cuando este guarda relación con la Constitución, la ley que lo regula y los instrumentos internacionales de derechos humanos.

Principio de Temporalidad

El principio de temporalidad está implícito en la naturaleza misma del estado de excepción, pues “se limita en el tiempo con el fin de evitar la prolongación en el mismo” (Despouy, 1999, p, 100). Este principio se caracteriza por ser estrictamente transitorio; es

decir, es aplicable mientras dure la situación de crisis, pues las medidas no pueden ser excesivamente prolongadas o indefinidas, ya que podría “implicar una alteración en la legalidad vigente, a una medida que por naturaleza está destinada a regir durante situaciones extraordinarias” (Dávalos, 2008, p.137).

Desde el derecho internacional se regula la excepcionalidad, estableciendo tiempos máximos para atender la urgencia. La Convención Americana sobre Derechos Humanos (1969) en su artículo 27 número 1, determina que, en caso de guerra, peligro público o cualquier tipo emergencia que ponga en peligro la independencia y seguridad del Estado parte, éste podrá adoptar disposiciones en la medida y por el tiempo estrictamente limitado a la gravedad de la situación.

Así también, la Constitución de la República, en su artículo 166 inciso 2 establece la vigencia del decreto de Estado de Excepción, hasta un plazo máximo de sesenta días; y, si las causas que lo motivaron subsiste, podrá renovarse por un lapso de treinta días más. Consecuentemente, esta medida obligatoriamente debe notificarse a la Asamblea Nacional, Corte Constitucional y Organismos Internacionales de Derechos Humanos para su respectivo control. Además, en caso de no renovarse o no haberse notificado se entenderá caducado.

En definitiva, los estados de excepción de ninguna manera pueden ser permanentes, pues se encuentran limitados al tiempo necesario para superar una crisis, caso contrario se estaría contrariando al principio de legalidad, al ordenamiento jurídico interno e internacional y por ende al estado democrático de derecho.

Principio de Territorialidad

El principio de territorialidad “no es más que el espacio geográfico en el que regirá el estado de excepción” (Quitian, 2021, p. 181). En tal virtud, la Constitución de la República,

faculta al presidente decretar estado de excepción en todo el territorio nacional o en parte de él. Fuentes (2020), señala que el principio de territorialidad “busca la limitación de la declaración y de las medidas adoptadas a través de la interrelación entre ambas y el espacio físico que debe ser atendido” (p. 119). Así, la declaración y las medidas se sujetan exclusivamente a los territorios afectados, en los cuales surtirá efecto el Estado de Excepción. Por otro lado, el Comité de Derechos Humanos ha establecido que las decisiones que se adopten motivadas en situaciones extraordinarias deben hacerse con observancia:

En la medida estrictamente limitada a las exigencias de la situación. Este requisito guarda relación con la duración, el ámbito geográfico y el alcance material del estado de excepción y de cualquier disposición excepcional aplicada en razón de la emergencia (ACNUR, 2003).

La finalidad de la delimitación territorial del Estado de excepción es evitar en lo posible la suspensión de derechos y garantías constitucionales innecesarias a toda la población. Existen situaciones extraordinarias que ameritan que las medidas sean dictadas en todo el territorio nacional; por ejemplo, en caso de una pandemia; o en situaciones como un desastre natural serían suficientes aplicando en la localidad o provincia donde se produjo.

Principio de Razonabilidad

El principio de razonabilidad se relaciona con la buena aplicación de los demás principios, ya que, el decreto de estado de excepción y las medidas dictadas con fundamento en este no pueden ser dictados de manera abusiva y arbitraria. La doctrina constitucional a este postulado lo conoce como *principio de inalterabilidad*, el cual “implica un vínculo estrecho con la realización de la justicia, y relación adecuada entre la finalidad perseguida por el legislador y los medios empleados” (Ziulu, 2014, p. 468).

En tal virtud, las decisiones que se tomen a consecuencia de una situación de crisis no pueden ser arbitrarias, por el contrario, deberían estar amparadas en una razón y argumento jurídicamente válidos. Dávalos (2008), sostiene que la razonabilidad:

Supone que el acto de dictar un estado de excepción guarde relación, con la justicia y la necesidad, que no se lo dicte en nombre de la arbitrariedad del gobernante, sino que haga uso del más alto criterio, buen juicio y que lo haga de buena fe (p. 141).

En esta misma línea, la mencionada escritora cita a Bidart (1986), quien determinó que la finalidad de este principio es “preservar el valor de justicia en el contenido de todo acto o poder, e incluso, de los particulares” (p. 142). Es decir, que por medio de un control de razonabilidad existe la posibilidad de formular un juicio acerca del acto o norma y a su vez contrarrestarlos con las exigencias del verdadero sentido común.

Los principios anteriormente descritos, son aquellos que se encuentran plasmados en la Constitución de la República, y por ende el presidente obligatoriamente debe considerarlos al momento de declarar un estado de excepción, ya que a partir de la aplicación de estos principios se medirá la validez de los estados de excepción. De igual manera, la doctrina ha establecido otros principios como: principio de amenaza excepcional, notificación, publicidad, no discriminación, formalidad, compatibilidad y controlabilidad. Cabe recalcar que, tanto los principios constitucionales como los señalados por la doctrina se complementan entre sí. A continuación, se analizará los principios proporcionados por la doctrina.

Principio de Amenaza excepcional

El principio de amenaza excepcional o también conocido como de excepcionalidad, requiere de una situación de crisis o peligro de “tal magnitud y gravedad, que las medidas

legales que se tienen para tiempos de normalidad resulten insuficientes para superarla. La amenaza debe ser grave, real y objetiva” (Dávalos, 2008, p. 132), y por ninguna razón podría tratarse de una “acontecimiento preventivo, subjetivo, ficticio, imaginario o utópico” (Melo, 2015, p.30), de ser así el gobierno que lo proclamó no estaría autorizado para ejercer los poderes o facultades excepcionales.

En este contexto, el ejecutivo puede de manera discrecional valorar la gravedad de las circunstancias de hecho y adoptar las medidas que se considere necesarias, sin necesidad de autorización. Pero las decisiones tomadas para controlar la crisis extraordinaria quedan sujetas a un control político, constitucional e internacional a posteriori.

Principio de Publicidad

Una vez declarado el estado de excepción, este principio permite invocar las actuaciones del gobierno a través de la difusión pública dentro del Estado, así como a los organismos internacionales de derechos humanos. Esta difusión pública incluye a la declaratoria de excepción, las medidas adoptadas para enfrentar la crisis, prórroga o renovación, y cierre o finalización. Además, este principio está compuesto de dos aspectos: la proclamación en el ámbito nacional y la notificación en el ámbito internacional; o, como la doctrina lo ha señalado principio de proclamación y principio de notificación.

El principio de proclamación es un requisito de forma, por el cual, se establece la necesidad que el estado de excepción deba ser oficialmente proclamado bajo una medida de publicidad, con el fin de prevenir los estados de excepción de facto y la violación de derechos. Despouy (1999) señala que el significado de proclamación busca que la población en donde va surtir efecto el estado de excepción tenga conocimiento de las medidas de emergencia, su ámbito material, espacial y temporal, así como su impacto en el goce de sus derechos

humanos. Cabe recalcar que, este principio es fundamental y complementario de los principios de constitucionalidad y legalidad.

Por otro lado, el principio de notificación establece la obligación de los Estados que se han acogido al estado de excepción, de informar inmediatamente a los Secretarios Generales de las Organizaciones Internacionales de Derechos Humanos correspondientes a la Organización de Naciones Unidas y Organización de Estados Americanos en el caso de Ecuador. Cuya finalidad de este principio es:

Permitir informar sobre las causas que han motivado el estado de excepción, el tipo de medidas adoptadas, así como los derechos, libertades y garantías que serán restringidos las disposiciones convencionales que quedarán en suspenso, la duración de las medidas, y su finalización, incluye también, la notificación de las medidas administrativas, legislativas, y judiciales que se adopten (Meléndez, 1997).

Asimismo, la Constitución de la República en su Art. 165 señala que los estados de excepción serán notificados conforme la CRE y los tratados internacionales. El referido principio implica también, que el Relator Especial de Naciones Unidas solicite periódicamente información tanto a los gobiernos, como a otras organizaciones, con el fin de conocer la situación de los estados de excepción a escala mundial.

Principio de No Discriminación

El principio de no discriminación sirve para garantizar la protección de los derechos de las personas que realizan actividades en oposición al régimen vigente; ya que, por su ideología pueden sufrir afecciones por parte de las autoridades. Por lo tanto, “evita que durante la permanencia de un estado de excepción se desprendan actos discriminatorios en contra de las personas debido a su sexo, raza, color de piel, idioma, clase social, ideología,

identidad personal y otros” (Melo, 2015, p. 30). En resumen, este principio debería considerarse básico, puesto que, en tiempos de anormalidad es donde más diferencias existen. En los siguientes capítulos de la presente investigación se analizará detenidamente la influencia de este principio.

Principio de compatibilidad, concordancia y complementariedad con las distintas normas del derecho internacional

Apoyado en el principio fundamental *pacta sunt servanda* y en el principio *pro-persona*, de tal manera que, procura que exista una correspondencia de la excepcionalidad con el sistema internacional. La unión de estos tres principios según Tobón (2017) tiende a armonizar las distintas obligaciones asumidas por los Estados dentro del derecho internacional, y aumentar la defensa de los derechos humanos durante acontecimientos imprevisibles mediante la aplicación coherente del conjunto de normas vigentes que buscan proteger los derechos durante un estado de excepción.

El Pacto Internacional de Derechos Humanos, así como, la Convención Interamericana y Convención Europea de Derechos Humanos respecto al principio de compatibilidad, prevén que los Estados podrán suspender las obligaciones contraídas en virtud de los instrumentos antes mencionados. Por otro lado, el principio de concordancia se refiere a la conexión existente entre las disposiciones del derecho interno de un Estado con las disposiciones del derecho internacional. Para Melo (2015) esta relación tiene como fin “evitar que las medidas de emergencia adoptadas en un estado de excepción transgredan el sistema democrático y, el Estado de derecho previsto en los instrumentos internacionales sobre derecho humanitario” (p.31).

Principio de sujeción al control normativo o de controlabilidad

La excepcionalidad no puede ser utilizada con fines arbitrarios, las facultades otorgadas al ejecutivo en tiempos de crisis quedan claramente sometidas al control político, constitucional e internacional por parte de la asamblea nacional, corte constitucional y organismos internacionales. El control oficial lo que pretende es garantizar que la suspensión de derechos sea acorde a la exigencia de la situación o amenaza y sobre todo a la protección de los derechos humanos.

Normativa Constitucional, Internacional y Legal, que regula los Estados de Excepción

Constitución de la República 2008

El Estado ecuatoriano el 20 de octubre de 2008 adoptó una nueva Constitución Política, conocida también como Constitución de Montecristi, misma que fue aprobada mediante referéndum el 28 de septiembre de 2008, posicionándose como la vigésima Constitución del Ecuador, misma que se encuentra vigente hasta la presente fecha. Esta Constitución se implementó bajo el paradigma de un Estado Constitucional de Derechos y Justicia. En esta renovada norma suprema se implementa la nueva denominación de la figura jurídica utilizada durante situaciones excepcionales, como *estado de excepción*, misma que se encuentra regulada en el artículo 164, 165, y 166 de la CRE, en la cual se establecen los distintos parámetros que debe considerar el gobierno al momento de emitir una declaratoria de excepción.

En tal virtud, el presidente se encuentra facultado para decretar un estado de excepción, cuando exista justificación suficiente de una agresión, un grave conflicto armado internacional o interno, una calamidad pública y/o un desastre natural. Por ejemplo, en el Decreto Nro. 1017 de fecha 16 de marzo de 2020, declaró estado de excepción por la causal

de calamidad pública, una vez que el virus del Sars Cov -2 fue considerado como pandemia por la OMS, dado el número de contagios a nivel mundial.

Además, los estados de excepción deben establecerse bajo los principios constitucionales de necesidad, legalidad, proporcionalidad, razonabilidad, territorialidad y temporalidad. Estos principios tienen por objeto “regular la competencia que la misma Constitución otorgó al Ejecutivo en estados de anormalidad institucional, y convirtió tales facultades en actuaciones limitadas y regladas” (Quitian, 2021, p. 181). Igualmente, el decreto de estado de excepción contendrá la determinación de la causal; su motivación; (los hechos que llevaron a su declaración), ámbito territorial de aplicación; (todo el territorio o una parte), el periodo de duración cuyo plazo máximo es de sesenta días, si las causas persistieran se renovará por treinta días más. Incluye también, de forma detallada cuales son las medidas aplicarse; los derechos objeto de suspensión o limitación; y, las notificaciones que correspondan a los órganos nacionales e internacionales de DDHH.

Los derechos a la libertad de reunión y asociación, libertad de información, inviolabilidad de correspondencia, derechos a la libertad de tránsito, y, a la inviolabilidad de domicilio son los que únicamente podrán ser suspendidos o limitados durante la vigencia de un estado de excepción. La limitación de estos derechos “implica la necesidad de hacer un ejercicio hermenéutico, muy riguroso, con la finalidad que, en la medida de lo posible, no se afecte a su núcleo esencial” (Chuquizala, 2020).

Finalmente, una vez que el gobierno mediante decreto declare un estado de excepción, para enfrentar una situación de emergencia imprevista, que esta no ha sido posible superar por medios ordinarios establecidos en el ordenamiento jurídico, está en la obligación dentro de las cuarenta y ocho horas siguientes a la emisión del decreto, notificar con la

declaratoria de excepción a la Corte Constitucional, Asamblea Nacional, y Organismos Internacionales.

Tratados Internacionales de Derechos Humanos

El derecho internacional de los derechos humanos y el derecho internacional humanitario conforme el artículo 425 de la Constitución de la República, forman parte del ordenamiento jurídico ecuatoriano. En realidad, la Constitución no es totalmente superior a las demás normas acogidas al ordenamiento jurídico ecuatoriano, ya que, el artículo 424 establece que, si un tratado internacional que se encuentre debidamente ratificado por el Estado y establezca de derechos más favorables a los contenidos en la Constitución, prevalecerá sobre cualquier otra norma jurídica interna. (Constitución de la República, 2008, Art. 424). Cabe recalcar que, por mandato constitucional el ordenamiento ecuatoriano debe someterse a lo establecido en el derecho internacional.

Ahora bien, los tratados relativos a este tema de análisis han establecido ciertas reglas y estándares con el fin de precautelar los derechos humanos y evitar arbitrariedades por parte de los jefes de Estado, durante la vigencia de los estados de excepción. Así tenemos, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y la Convención Interamericana sobre Derechos Humanos, establecen con precisión aquellos derechos fundamentales cuyo ejercicio no puede ser objeto de suspensión o de restricción.

Convención Interamericana sobre Derechos Humanos.

La Convención Americana sobre Derechos Humanos, también conocido como Pacto de San José de Costa Rica, es un instrumento internacional que prevé derechos y libertades que deben ser acogidos y respetados por los Estados parte. Esta convención “fue adoptada por la Conferencia Especializada Interamericana de Derechos Humanos el 22 de noviembre

de 1969 en la ciudad de San José Costa Rica, y entró en vigor el 18 de julio de 1978”. (Corte Interamericana, 2020, p. 6).

Es importante determinar que, la CADH a más de prever derechos y libertades, cuando exista declaración de estado de excepción en cualquiera de los Estados que forman parte del Sistema Interamericano, “regula la suspensión de derechos humanos a través de disposiciones generales y específicas en situaciones de crisis” (Meléndez, 1997, p. 286). En el segundo párrafo de este instrumento se reconoce la necesidad de la protección internacional de los derechos fundamentales en toda circunstancia, al establecer que tales derechos:

No nacen del hecho de ser nacional de determinado Estado, sino que tienen como fundamento los atributos de la persona humana, razón por la cual justifican una protección internacional de naturaleza convencional coadyuvante o complementaria de la que ofrece el derecho de los Estados Americanos. (CADH, 1978)

De lo mencionado anteriormente, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (2020) en cuanto a los estados de excepción dictados para enfrentar la crisis de la pandemia de Covid-19, indica que los Estados parte deben asegurar las medidas excepcionales adoptadas para hacer frente a la pandemia COVID-19, mismas que deben ser compatibles con sus obligaciones internacionales. De igual manera, la Comisión explicó que los Estados no pueden utilizar esta figura de manera genérica, sin antes justificar de manera estricta la existencia de una situación de emergencia excepcional” (CIDH, 2020). También describe que las declaraciones de estados de excepción para hacer frente a la pandemia del coronavirus, no deben usarse para suprimir un catálogo de derechos (ad infinitum), ni para justificar actuaciones contrarias al derecho internacional por parte de servidores públicos.

Los estados de excepción, dentro del Sistema Interamericano se encuentran regulados en el Artículo 27 de la CADH, para los casos de guerra, peligro público, o cualquier otra emergencia que ponga en riesgo la independencia y seguridad de un Estado parte, por un tiempo limitado y que no discriminación en cuanto a la raza, color, sexo, idioma, religión u origen social. Por lo tanto, esta norma internacional enumera los derechos que no pueden suspenderse por ningún motivo, durante las declaratorias de excepción, estos son: derecho a la vida, derecho a la integridad personal, derecho al reconocimiento de la personalidad jurídica, principio de legalidad y de retroactividad, protección a la familia, libertad de conciencia y de religión, prohibición de la esclavitud y servidumbre, derecho al nombre, derechos de los niños, derechos políticos, derecho a una nacionalidad, incluye también las garantías judiciales necesarias para la protección de los derechos mencionados.

En este contexto, puede decirse que la Convención señala varios derechos que no pueden ser suspendidos, mientras que la Constitución de la República del Ecuador, señala los derechos que pueden suspenderse, caso contrario llevaría una amplia lista de derechos que no son objeto de suspensión o limitación. Adicionalmente, los Estados que forman parte de la CADH, tienen la obligación de notificar con las disposiciones de suspensión de derechos adoptadas, al Secretario General de la Organización de los Estados Americanos, así también, los motivos que hayan suscitado la suspensión y la fecha que se haya dado por terminada tal suspensión, bajo el estado de excepción.

Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

Este instrumento fue “adoptado y abierto a la firma, ratificación y adhesión por la Asamblea General en su Resolución 2200 A (XXI), de fecha 16 de diciembre de 1966, entrando en vigor el 23 de marzo de 1976” (Naciones Unidas, 2021). En el Art. 4 de este

Pacto se mencionan los parámetros para enfrentar un acontecimiento imprevisible que sea un riesgo para la existencia de un Estado, siempre que este acontecimiento haya sido decretado, bajo un estado de excepción. De modo que, este Pacto concede a los Estados partes adoptar disposiciones que puedan suspender las obligaciones contraídas en este cuerpo normativo, siempre que estas sean acordes a las exigencias de la situación, es decir, no pueden ser incompatibles con las demás obligaciones impuestas por el derecho internacional.

Por otra parte, la Observación General sobre el Artículo 4 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y políticos, adoptada el 24 de junio de 2001 durante la 1950ª reunión, realizó la siguiente observación en cuanto a los estados de excepción:

Las medidas que suspenden la aplicación de alguna disposición del Pacto deben ser de carácter excepcional y temporal, además esas medidas deben ser estrictamente limitadas a las exigencias de la situación. Para adoptar un estado de excepción deben reunirse dos condiciones fundamentales: 1) que la situación sea de carácter excepcional que ponga en peligro la vida de la nación; y, 2) Proclamación del estado de excepción, con el fin de mantener los principios de legalidad e imperio de ley cuando sean necesarios.

En definitiva, los Estados no sólo deben justificar su proclamación de estado de excepción, sino también las medidas concretas que se adoptan para enfrentar una circunstancia excepcional. De hecho, las circunstancias de la crisis deben poner en riesgo la vida de una nación, la democracia y atentar contra derechos y libertades más fundamentales de aquellos que son objeto de suspensión o limitación.

La regulación jurídica internacional sobre estados de excepción, implica necesariamente observar ciertos criterios jurídicos internacionales en cuanto a la suspensión

de Derechos Humanos. Pues, durante las situaciones extraordinarias, la necesidad por parte de los gobiernos de suspender el ejercicio de ciertos derechos, conlleva a una vulneración de derechos y garantías ocasionando una responsabilidad internacional.

Normativa Legal

El ordenamiento jurídico ecuatoriano establece normas ordinarias para regular los estados de excepción, en el cual se establecen los requisitos, y la forma en que estos deben operar durante situaciones excepcionales, estos son:

Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional.

La Asamblea Nacional el 22 de octubre de 2009, expide la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional cuya ley tiene por objeto regular las atribuciones y competencias otorgadas a la Corte Constitucional. Por ende, se estableció como competencia de la Corte Constitucional, llevar el control constitucional de los decretos de estado de excepción con el fin de salvaguardar el principio de separación y equilibrio de los poderes públicos y garantizar el ejercicio pleno de los derechos constitucionales. Además, la Corte Constitucional efectuará el control formal y material de los estados de excepción automáticamente.

En cuanto al control formal y material de la declaratoria de estados de excepción, y de las medidas adoptadas con fundamento en el estado de excepción, serán analizadas más adelante, con el fin de establecer el significado y alcance de cada una de ellas.

Ley de Seguridad Pública y del Estado

El 21 de septiembre de 2009 se publicó en el Registro Oficial suplemento Nro. 35, la Ley de Seguridad Pública y del Estado, la cual tiene por objeto conforme el Art. 1 de este cuerpo legal, “regular la seguridad integral del Estado democrático de derechos y justicia y

todos sus habitantes, garantizando el orden público, la convivencia, la paz y el buen vivir, en el marco de sus derechos y deberes como personas”. Dentro del tema de estudio en el Título VI, Capítulo I de esta Ley se establece una definición de estado de excepción, como: una forma de responder a graves amenazas que se originen de manera natural o antrópica y que afecten tanto a la seguridad pública, así como a la seguridad del Estado, entendiéndose el estado de excepción como un régimen sujeto a legalidad para evitar arbitrariedades a pretexto de su declaración (LSPE. 2014, Art. 28).

En conclusión, el estado de excepción en la historia ecuatoriana no fue concebido como tal desde el inicio, pues solamente se le otorgaba como una atribución más al gobierno, materializándose el uso de la atribución extraordinaria previa autorización por parte del Consejo de Estado. Sin embargo, con el pasar del tiempo se lo concibió como una figura jurídica autónoma, de declaración directa por parte del gobierno, sujeta a control por parte de órganos correspondientes con el fin de evitar el uso arbitrario y desproporcionado de las medidas.

Esta figura jurídica ha ido adquiriendo a través del tiempo varias denominaciones, estado de sitio, estado de emergencia, medidas extraordinarias entre otras, tanto en nuestra historia constitucional como también en otras naciones del mundo. Además, fue concebida como un mecanismo jurídico excepcional usado para enfrentar situaciones de crisis, ocasionadas por conmoción interior, conflicto armado, desastre natural, calamidad pública entre otros, con la finalidad de proteger al Estado y a sus ciudadanos. Sin embargo, en algunas ocasiones los estados de excepción se han desnaturalizado debido a la permanencia con las que se dictan, inobservando de esta forma el ordenamiento jurídico ecuatoriano, y los

distintos llamados de atención por parte de los organismos internacionales, ocasionando de esta manera una grave vulneración de derechos y garantías.

CAPÍTULO II: Facultad del Gobierno de Suspender o Limitar el Ejercicio de los Derechos durante los Estados de Excepción.

El presente capítulo tiene como objetivo abordar sobre la suspensión o limitación del ejercicio de los derechos durante la vigencia de los estados de excepción, conforme lo establecido en el ordenamiento jurídico ecuatoriano y los instrumentos internacionales de derechos humanos, principalmente de aquellos derechos de libertad. Para lo cual, se pretende diferenciar los derechos humanos de los derechos fundamentales; ya que, según la normativa interna, normativa internacional y la doctrina sostienen que no son sinónimos.

Posterior a ello, se establecerá una diferenciación entre suspensión y limitación del ejercicio de los derechos de libertad, y por último se realizará un análisis de los derechos que fueron objeto de suspensión o limitación del ejercicio del derecho, estos son: derechos a la libertad de tránsito, libertad de información, inviolabilidad de domicilio, inviolabilidad de correspondencia y libertad de reunión y asociación.

Derechos Fundamentales y Derechos Humanos

El tema central de este capítulo, es el análisis de los derechos en cuanto a la suspensión y limitación de su ejercicio, por ende, cabe precisar la distinción entre derechos fundamentales y derechos humanos para tener un mejor entendimiento sobre estas atribuciones. La Constitución de la República del Ecuador de 2008, no hace referencia sobre cuales son derechos fundamentales ni cuales son derechos humanos; sin embargo, en el Art 11. Numeral 6 de la Carta Magna menciona que, todos los derechos son inalienables, irrenunciables, indivisibles, interdependientes y de igual jerarquía; es decir, que todos los derechos gozan de la misma importancia y protección.

La plena vigencia de los derechos fundamentales representa una exigencia de especial importancia, tanto para la existencia digna de la persona como para la existencia de un verdadero Estado democrático de derecho. Todos los derechos según Castillo Córdova (2008) poseen un contenido jurídico en cuanto a su significado y alcance, ya sean estos derechos de naturaleza constitucional o infraconstitucional. Para García (2018) los derechos fundamentales son definidos como “aquella parte de los derechos humanos que se encuentran garantizados y tutelados expresa o implícitamente por el ordenamiento constitucional de un Estado en particular” (p. 17). Por otro lado, Sotillo (2015) considera que los derechos fundamentales deben ser entendidos como:

Un sistema jurídico único a nivel interno e internacional y por lo tanto deberían gozar de protección amplia y efectiva de la dignidad humana, y de los derechos a la libertad, la justicia y la paz de los cuales es titular todo ser humano por el sólo hecho de ser persona (p. 175).

En el mismo contexto, Noguera (2010) establece que los derechos fundamentales se los debe entender desde dos ámbitos, un subjetivo (moral) de carácter axiológico que se refiere al conjunto de facultades y atribuciones inherentes del ser humano para su pleno desarrollo; y, un objetivo (derecho positivo), de carácter normativo que garantiza la dignidad del individuo a través de una protección jurídica exigible. Por consiguiente, el vínculo entre ambos elementos es fundamental para la plena vigencia y ejercicio de los derechos fundamentales.

En tal virtud, los derechos fundamentales deben estar presentes y reconocidos en la constitución, permitiendo de ésta manera garantizar que los ciudadanos gocen a cabalidad los derechos a ellos conferidos, mediante el ordenamiento jurídico. Se debe entender

claramente las garantías que les corresponden a cada derecho, por el hecho mismo de pertenecer a un determinado territorio. En efecto, los derechos fundamentales son derechos humanos que se encuentran positivados en una norma constitucional.

Ahora bien, una vez definido y entendido que son los derechos fundamentales, pasamos analizar que son los derechos humanos y en que se distinguen de los primeros. Para entender los derechos humanos es necesario remontarnos al siglo XX, y verificar cuáles fueron sus antecedentes para ser considerados como derechos humanos. Esta denominación empezó a concebirse durante la Segunda Guerra Mundial, después de evidenciarse la destrucción masiva de pueblos y graves violaciones de derechos.

Por lo tanto, la expresión *derechos humanos* comenzó a utilizarse desde el año de 1945 aproximadamente, con la creación de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), la cual consideró que los derechos humanos son derechos inherentes a la dignidad humana, sin exclusión por motivos de sexo, nacionalidad, raza, origen étnico, idioma, religión o cualquier otra condición. Entre ellos están el derecho humano a la vida y a la libertad, el derecho a no estar sometido ni a esclavitud ni a torturas, derechos a la libertad de opinión y de expresión, así como el derecho a la educación y al trabajo, entre otros.

Según lo determinado por la ONU, se desprende que los derechos humanos son inherentes e intrínsecos a todas las personas, puesto que nacen con ella y gozan de protección interna e internacional. Pues, la mayoría de naciones del mundo se han adherido a instrumentos internacionales de derechos humanos, para promover y proteger esos derechos y las libertades innatas del ser humano. Los cuales obligan a los Gobiernos a actuar de una manera determinada y abstenerse de emprender acciones contrarias a los derechos.

En consecuencia, el criterio sobre la distinción entre derechos fundamentales y derechos humanos conduce a determinar cuál es la naturaleza que define a cada uno. Rea Granados (2014) establece la diferencia entre estos, considerando que: los derechos humanos se definen como derechos inherentes a los individuos por su sola condición de seres humanos, además no requieren positivización ni concesión alguna de la sociedad política. Es decir, no requieren ser creados o incorporados en las constituciones de cada Estado. Mientras que, los derechos fundamentales son aquellos que existen sólo si la Constitución los identifica y establece como tales. En otras palabras, los derechos fundamentales sólo adquieren significado cuando la Constitución los contempla. En resumen, ambos protegen al individuo contra los abusos y arbitrariedades del poder.

Finalmente, el Ecuador añade otra categoría de derechos, que son los *derechos constitucionales*, que tiene como fundamento principal los derechos consagrados en la Constitución. Es decir, tanto los derechos humanos y derechos fundamentales establecidos dentro de la CRE son considerados como derechos constitucionales, y por ende son de directa e inmediata aplicación, de tal manera que garantizan la protección y la validez de cada uno de ellos. Además, el artículo 11 numeral 7 de la CRE establece que el reconocimiento de los derechos y las garantías que se encuentran señaladas en la Constitución de la República y en los Instrumentos Internacionales de Derechos Humanos ratificados por el Estado, no excluirá los demás derechos derivados de la dignidad de las personas.

Suspensión o Limitación de Derechos

A mediados del mes de marzo del año 2020, la OMS declaró como pandemia el virus provocado por el SARS-CoV-2 o Covid-19, lo que provocó que todos los países del mundo se vieran en la necesidad de aplicar medidas excepcionales respecto a la conducta de sus

habitantes, con el fin de garantizar la salud y el bienestar de los mismos. Estas medidas fueron tomadas a través de declaratorias de excepción, de emergencia o cualquier otra denominación, lo que desató en una serie de limitaciones y suspensiones a los derechos.

Ahora bien, para entender cuáles son los derechos objeto de suspensión o limitación dentro de un estado de excepción, empezaremos señalando según Oyarte (2014) que: la suspensión al ejercicio del derecho implica que éste no se encuentre vigente durante un tiempo determinado, lo que llegaría a ser una medida arbitraria y violatoria, a diferencia de la limitación al ejercicio del derecho que solo es una restricción, que permite el goce mínimo del derecho. Por lo que se considera una disminución de ciertos derechos que poseen las personas, provocando una limitación temporal de los derechos de la colectividad, cuya facultad de suspender o limitar, tiene el gobierno a través de las declaratorias de estados de excepción en el Ecuador.

Asimismo, debe tomarse en cuenta, que tanto la suspensión como la limitación están sujetas al cumplimiento del principio de temporalidad, y bajo el control jurisdiccional con el fin de garantizar los derechos de los ciudadanos, considerando que:

La suspensión implica el no ejercicio absoluto del derecho fundamental en comento, en tanto que la restricción alude a una variante en su ejercicio, oscilando de un nivel de ejercicio amplio a un nivel medio o incluso mínimo de sostenibilidad del derecho (Figueroa, 2021, p. 418).

Para el desarrollo del presente acápite, es menester tomar en consideración lo establecido por la Corte Interamericana de Derechos Humanos en su Opinión Consultiva OC-8/87, sobre la no suspensión o limitación de derechos y garantías, que los derechos al ser intrínsecos al ser humano, sólo podría ser suspendido o limitado su pleno ejercicio. Es por

eso que, en Ecuador, debe suspenderse o limitarse únicamente el ejercicio de los derechos señalados en el Art. 165 de la CRE, y una vez que se haya superado la crisis, el ejercicio de esos derechos retomará su gozo normal.

En efecto, existen derechos que son limitables y otros no limitables, los primeros son aquellos cuyo núcleo esencial puede variar, como el derecho a la libre circulación, al libre tránsito o a la libre asociación, pudiendo modificarse o restringirse, e incluso suspenderse. Mientras que, los derechos no limitables son aquellos que no pueden restringirse aún menos suspenderse, como el derecho a la vida, integridad física, así como el derecho a la salud; es decir, son derechos que, por ningún motivo, pueden reducirse (Chuquizala, 2020). Además, los derechos limitables están plenamente identificados en la CRE en caso de declaratorias de estados de excepción.

Finalmente, las medidas excepcionales que fueron adoptadas por el gobernante para mitigar la propagación del virus, se convirtieron en restricciones o suspensiones de derechos con la finalidad de proteger “bienes jurídicos superiores”, como la vida y con ello la salud pública. Por lo tanto, dichas restricciones o suspensiones debieron manejarse con estricto cuidado y respeto a la Constitución e Instrumentos Internacionales de Derechos Humanos, mismos que regulan las limitaciones a los derechos y la responsabilidad estatal de garantizarlos. Es así, que distintas organizaciones de derechos humanos manifestaron su preocupación por la naturaleza, alcance, duración y los efectos que produjeron las medidas adoptadas sobre los derechos humanos y la democracia.

Como ya se ha indicado que, si es posible, la suspensión o limitación de determinados derechos cuando existe estado de excepción. Cabe preguntarnos ¿por qué solamente algunos derechos son susceptibles de limitación y otros no?, pues se considera que no hay un derecho

es absoluto y por lo tanto ciertos derechos pueden ser objetos de suspensión o limitación a su ejercicio para que, de esta manera se garantizase la protección y pleno goce de otros derechos.

A continuación, se analizará de manera detallada los derechos que fueron susceptibles de suspensión o limitación durante los estados de excepción dictados en la pandemia de la Covid-19, durante el año 2020 en el Estado ecuatoriano, cuáles fueron las afecciones ocasionadas y como resolvió la Corte Constitucional a través del control constitucional la violación o extralimitación de las medidas interpuestas, por casi un año.

Inviolabilidad de domicilio

La inviolabilidad de domicilio es un derecho fundamental que se encuentra reconocido en la CRE de 2008, dentro de los derechos de libertad, en su Art 66 numeral 22 al establecer que, nadie puede ingresar al domicilio de una persona, y en caso de requerir el ingreso debe contar con una orden judicial, otorgada por autoridad competente para realizar inspecciones o registros. Pero cabe la excepción, en caso de delito flagrante. De igual manera, este derecho se encuentra protegido internacionalmente por el Artículo 12 de Declaración Universal de los Derechos Humanos; Art. 8 y 17 del Pacto de San José de Costa Rica; y el Art. 11 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos; en los cuales se menciona que, ninguna persona será objeto de injerencias arbitrarias, ya sea en su vida privada, ámbito familiar, domicilio o correspondencia, ni ataques que atenten contra su honra. Todo ser humano goza de protección legal.

Según la legislación ecuatoriana, el domicilio consiste en; “la residencia, acompañada, real o presuntivamente con el ánimo de permanecer en ella” (Código Civil, 2021, Art. 45.) Cabe señalar que el domicilio de una persona no es el derecho de dominio sobre un bien, sino la intención de ejercer sus actividades diarias en un espacio determinado.

González Balseiros (2009) señala que el domicilio de una persona no se refiere únicamente al lugar donde vive, sino también el lugar en donde ejerce su actividad comercial; así como, también se convierte en un domicilio temporal el lugar en donde la persona se hospede (p. 3), por ejemplo, un hotel.

Dada la importancia de este derecho, existen diferentes posturas sobre la relación que este tiene con otros derechos como a la intimidad y la seguridad personal. El ingreso de una persona al domicilio de otra sin su consentimiento, no sólo implica vulneración al espacio físico donde ésta ejerce sus actividades diarias, sino también es una afectación a su vida privada e íntima. De esta manera, según Uriarte y Farto (2007) la protección del derecho a la inviolabilidad de domicilio no se extiende únicamente frente a las intromisiones que pudieren provenir de la entrada física; sino, además de aquellas injerencias en el ámbito privado que pueden realizarse sin perspicacia directa, a través de equipos tecnológicos, mecánicos u otros análogos. Por ello, este derecho no sólo es objeto de protección dentro del espacio físico en sí mismo, sino también de la esfera privada, en donde el individuo ejerce su libertad más íntima.

Con la crisis de la Covid-19, la inviolabilidad de domicilio no ha sido suspendida o limitada para evitar la propagación del virus Sars-Cov2 en el Estado ecuatoriano. Sin embargo, un individuo de la provincia de El Oro, fue detenido junto con sus amigos por estar reunido en el domicilio de uno de ellos, en el cual la policía allanó aquel domicilio, sin una orden judicial. Por ende, el joven presentó un Habeas Corpus, misma que fue inadmitida por la Sala de lo Penal de la Corte Provincial de El Oro, por no demostrar que la detención fue ilegal, arbitraria o ilegítima, debido a eso, este singular caso fue objeto de revisión por parte de la Corte Constitucional.

En este presente caso la Corte Constitucional señaló mediante Auto y de conformidad al artículo 25 numeral 4 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional¹ que el caso contiene novedad, y por cuanto la Corte no se ha pronunciado en casos concretos sobre el estado de excepción en el contexto Covid-19, ni sobre la posibilidad de suspender el derecho de inviolabilidad de domicilio, a propósito de garantizar el cumplimiento del “toque de queda”. Por lo tanto, este antecedente permitió a la Corte desarrollar los límites del derecho a la inviolabilidad de domicilio y el alcance de la suspensión del ejercicio de los derechos de reunión y asociación en el contexto de la Covid-19. Además, como uno de los puntos de resolución la CCE pide que el caso Nro. 128-20-JH sea seleccionado para desarrollo de jurisprudencia.

Recién en el año 2021, mediante Decreto Ejecutivo Nro. 1291 se suspende la inviolabilidad de domicilio, cuyo dictamen Nro. 2-21-EE/21, estableció que la aplicación debió darse únicamente durante el toque de queda, con la finalidad de controlar incidentes de aglomeraciones y fiestas clandestinas en propiedad privada. Debido a que fueron actividades que evidenciaron el aumento de contagios; y también, evitar arbitrariedades e intromisiones abusivas en la intimidad de las personas, y por lo tanto las autoridades de control puedan ejercer su labor bajo el amparo legal. (párr. 55-56-57). En resumen, este derecho durante los estados de excepción del año 2020, no fue suspendido mediante decreto y por cuanto, cualquier acción que las autoridades pretendían realizar para garantizar el toque de queda y la cuarentena, vulneraron el derecho a la inviolabilidad de domicilio.

¹ Art. 25.- Selección de sentencias por la Corte Constitucional. - Para la selección de las sentencias por la Corte Constitucional, se tendrán en cuenta las siguientes reglas: 4. La Sala de Selección tendrá en cuenta los siguientes parámetros para la selección, que deberán ser explicados en el auto de selección: a) Gravedad del asunto. b) Novedad del caso e inexistencia de precedente judicial. c) Negación de los precedentes judiciales fijados por la Corte Constitucional. d) Relevancia o trascendencia nacional del asunto resuelto en la sentencia.

Inviolabilidad de correspondencia

La Constitución Ecuatoriana garantiza el derecho a la inviolabilidad de correspondencia ya sea física o virtual, en su Art.- 66 número 21 señala que la correspondencia no puede ser retenida, abierta ni examinada, salvo aquellos casos previstos en la ley, o previa orden judicial. Adicionalmente, la persona interventora en la revisión, tiene el deber de guardar la información ajena al hecho que motive el examen de dicha correspondencia. Asimismo, este derecho protege cualquier otro tipo o forma de comunicación.

El avance tecnológico que el mundo globalizado experimenta en la actualidad, ha permitido que los individuos estén al alcance de la comunicación inmediata y diversa. Por lo tanto, el derecho a la inviolabilidad de correspondencia es un derecho fundamental que garantiza la protección a la libertad de comunicación entre personas, de toda injerencia o abuso que intercepte la información compartida por cualquier medio, ya sea que estos provengan del Estado o de los particulares.

Cabe destacar que, el derecho a la inviolabilidad de correspondencia se presenta como la consecuencia directa y lógica, por el cual se materializa el derecho a la intimidad. Según Puentes (2014) la correspondencia es “un intercambio de cartas o de otro tipo de mensajes a través de medios tecnológicos modernos” (p. 101). Actualmente existen nuevas formas de comunicación que se verifican a través de redes sociales o plataformas virtuales híbridas de intercambio de información, como “mensajes directos de Twitter, Messenger o los grupos de WhatsApp” (Alvarez, 2018, p.19). Por lo que, la inviolabilidad de correspondencia en tiempos normales, prohíbe tanto al Estado como a los particulares, la aprehensión y la

apertura sin el consentimiento del titular del derecho, interceptar un medio de comunicación que éste utiliza.

En tiempos de situaciones anormales, los Estados para precautelar la seguridad estatal, y proteger derechos más fundamentales, pueden limitar o suspender el derecho a la inviolabilidad de correspondencia, mediante interceptación o registros. La Corte Constitucional Colombiana señala que durante los estados de excepción el derecho a la inviolabilidad de correspondencia determina que:

Interceptar consiste en apoderarse de ella antes de que llegue a la persona a quien se destina, detenerla en camino, interrumpirla u obstruirla, en fin, impedirle que llegue a donde fue enviada; y, registrar implica examinarla con cierto cuidado para enterarse del contenido (Corte Constitucional Colombiana, 1996).

Es preciso señalar que, durante el año 2020 de la crisis de la Covid-19, el derecho a la inviolabilidad de correspondencia no fue suspendido, ni limitado en las declaratorias de excepción basadas en la causal de calamidad pública. Sin embargo, en el decreto N° 1125 de fecha 11 de agosto de 2020, se declaró estado de excepción por la causal de conmoción interior, debido a los graves amotinamientos registrados en los Centros de Rehabilitación Social a nivel nacional. En el decreto se dispuso, suspender el derecho a la inviolabilidad de correspondencia de las personas privadas de la libertad, señalando que:

Se circunscribirá a la limitación, bajo parámetros de proporcionalidad y necesidad, del acceso a misivas, cartas y comunicados de cualquier tipo y por cualquier medio, que no hayan sido revisados con anterioridad por parte de la Policía Nacional o cuerpo de seguridad penitenciaria de prevención, igual restricción se aplicará al envío de

comunicados, videos o similares del interior de los centros de rehabilitación hacia el exterior (Decreto Ejecutivo Nro. 1125, 2020, Art. 6).

En razón de esta disposición, la Corte Constitucional como órgano de control constitucional, en su dictamen Nro. 4-20-EE/20, consideró que más que una suspensión del derecho, es una limitación, dictaminando únicamente constitucional respecto a: “la autorización para restringir el acceso o envío de misivas, cartas y comunicados de cualquier tipo que no hayan sido revisados con anterioridad por la Policía o seguridad penitenciaria, sin que la medida autorice retener la correspondencia” (párr. 51). En relación a esta afirmación, podemos recordar lo emitido en el dictamen Nro. 4-19-EE/19 de la misma Corte en el cual se señaló que: “La revisión de la correspondencia no puede equivaler a una retención de las misivas, cartas o comunicados si no existe una justificación para ello” (párr. 64).

Asimismo, la Corte Constitucional puntualiza que a pesar que el Art. 5 del Decreto Ejecutivo 1125, prescriba “a comunicados de cualquier tipo y por cualquier medio” no pueden ser afectadas por esta medida las comunicaciones que tengan algún tipo de confidencialidad y reserva por tratarse de información íntima, como informes médicos. Esto con el fin de evitar cualquier otra intromisión en la comunicación de las personas privadas de la libertad. Además, de esta medida también se excluyeron las reuniones y conversaciones que los privados de la libertad mantenían con sus abogados, o durante los encuentros íntimos con sus parejas (Dictamen, 4-20-EE/20, párr.53). Es decir, que este derecho no se suspendió ni se limitó en su totalidad, ya que garantiza la privacidad de la información más íntima que envían, reciben o mantienen las personas privadas de la libertad.

Libertad de tránsito

La Carta Magna ecuatoriana determina el derecho a la libertad de tránsito en el Art. 66 numeral 14 de la Constitución de la República, en el cual se reconoce y garantiza el derecho a transitar libremente por el territorio ecuatoriano, escoger su residencia, así como entrar y salir libremente del país. Su ejercicio se encuentra regulado por el ordenamiento jurídico, pudiendo ser objeto de prohibiciones, suspensiones o limitaciones, como es la prohibición de salida del país, en caso de existir una orden judicial emitida por una autoridad competente, o durante la vigencia de estado de excepción si así lo dispone el mandatario.

Este derecho también se encuentra consagrado en las distintas normativas internacionales de derechos humanos, como la Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre que en su Artículo 8 hace referencia al derecho que posee toda persona de establecer su residencia en el territorio del Estado al cual pertenece, de transitar libremente y no abandonarlo, y en caso de ser así, debe hacerlo por su propia voluntad. La citada Declaración hace alusión al término *transitar*; mientras que, la Declaración Universal de Derechos Humanos en su Artículo 13; el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos Artículo 12; y, la Convención Americana sobre Derechos Humanos en su Artículo 22, hacen referencia al término *circular*, señalando que toda persona tiene derecho a circular libremente y elegir su residencia en el territorio de un Estado, así como a salir de cualquier país incluso del propio y regresar a él; y, por ninguna razón la persona puede ser arbitrariamente privada de ingresar a su país de residencia.

Una vez analizado el ordenamiento nacional e internacional del derecho en estudio, cabe mencionar la consideración de la doctrina sobre la libertad de tránsito o circulación. Según Rodríguez (1984) “es el derecho de toda persona a entrar y salir del país, a desplazarse

libremente por su territorio y a fijar y mudar el lugar de su residencia dentro del mismo” (p. 91), por tal motivo, la circulación “tiene como objeto principal a las personas, no a las cosas” (Carbonell, 2012, p. 82), pues se refiere explícitamente a los derechos adquiridos que goza un sujeto por el hecho de ser persona. En palabras de German Bidart (2003):

La libertad no es únicamente una libertad “de” sino además una libertad “para”, no es sólo la libertad de impedimentos, obstáculos, intrusiones, violaciones, interferencias u obstrucciones sino también una libertad real y efectiva, siendo el ser humano sujeto que puede disponer sus elecciones, optar, y acceder al disfrute pleno de todos sus derechos (p. 49).

En relación a la idea anterior, la libertad de circulación puede ser considerada también como *patrimonio de todo individuo*, para O'Donnell (2007), es el derecho de la persona a desplazarse sin limitación dentro del territorio del país, en el cual se encuentra. El desplazamiento de una persona dentro de un territorio puede ocupar diferentes vías: “terrestre, marítima o aérea; a través de vías públicas o privadas” (Arroyo Gil, 2021, p. 92). De esta manera queda reafirmado la forma en que los individuos pueden ejercer su derecho a libertad de tránsito a través de cualquier vía o medio necesario.

En este contexto, se considera que la libertad de tránsito posee dos dimensiones una dinámica y una permanente, la primera hace referencia al derecho de circular por un territorio nacional, entrar y salir de él; y, la segunda se refiere al derecho a escoger el lugar de residencia” (Oyarte, 2014). En otras palabras, la dimensión dinámica garantiza el derecho de movilizarse libremente dentro del país en donde el individuo se encuentre, sin el ánimo de permanecer en un determinado Estado, pudiendo entrar y salir del mismo; mientras que la

dimensión permanente se refiere al ánimo de permanecer en un lugar específico, y conocido como su residencia.

Ahora bien, la libertad de tránsito y residencia puede verse suspendida o limitada conforme lo establece la Constitución de la República, principalmente cuando un Estado se encuentra atravesando una situación excepcional. Es el caso de la pandemia de la Covid-19, que obligó al gobierno de turno declarar estado de excepción en todo el territorio nacional, con el fin de proteger la vida individual y colectiva, y así garantizar la salud pública de sus habitantes, lo que implicó que se adoptaran medidas restrictivas aplicadas al derecho a la libertad de tránsito. Para esto, es necesario hacer un breve análisis de los ámbitos de aplicación:

- Medidas Restrictivas a la Libertad de Circulación
 - **Ámbito Espacial:** prohibición al ingreso de personas a determinadas zonas; cuya prohibición se establece con el fin de proteger la vida o integridad física de las mismas, esta medida puede ser dispuesta en un desastre natural o calamidad pública.
 - **Ámbito Temporal:** Cuando el gobierno dispone como medida el toque de queda, prohibiendo la circulación de las personas durante ciertas horas señaladas.
 - Medidas Restrictivas a la Libertad de Residencia
 - **Ámbito Geográfico:** en casos de desastre natural o calamidad pública las personas están en la obligación de evacuar sus viviendas con el fin de proteger sus vidas, la integridad personal y la seguridad pública.
- (Oyarte, 2014, p. 439)

Por consiguiente, la respuesta de los Estados ante la pandemia provocada por el Sars-Cov-2, fueron las declaratorias de estados de excepción, estados de emergencia, estados de alarma, estados de sitio, entre otros. Es cierto que la crisis sanitaria condujo, entre muchas otras cosas, a la imposición de medidas restrictivas de derechos fundamentales con carácter generalizado, orientadas a contener la expansión de la transmisibilidad de la enfermedad. Siendo una de las medidas más relevantes y con mayor incidencia social y jurídica, la limitación a la libertad de tránsito, principalmente en el ámbito espacial, y temporal, como: cierre de vías y toques de queda. De esta manera se buscaba evitar que los individuos tengan contacto entre sí, para poder mitigar la propagación del virus.

El gobierno ecuatoriano decretó el primer estado de excepción por calamidad pública el 16 de marzo de 2020, obedeciendo el llamado que hizo la Organización Mundial de la Salud sobre la adopción de medidas urgentes. El artículo 3 del Decreto Ejecutivo 1017 del año 2020, suspende el ejercicio del derecho a libertad de tránsito y el derecho a la libertad de asociación y reunión, dejando claro que la coordinación y la adopción de mecanismos para la restricción de estos derechos estará a cargo del Comité de Operaciones de Emergencia Nacional (en adelante COE nacional), y comités de operaciones de emergencias a nivel desconcentrado.

El Artículo 4 del referido decreto, determinó que la limitación del derecho a la libertad de tránsito tenía como objetivo mantener una cuarentena comunitaria obligatoria, con la finalidad de contener el contagio de la enfermedad (Decreto, Nro. 1017, 2020, Art. 4). Además, en ese mismo cuerpo legal declaró toque de queda en vías y espacios públicos, restringiéndose de esa manera la libertad de tránsito y movilidad a nivel nacional, a excepción de las personas que realizaban actividades necesarias para combatir la propagación del virus,

médicos, bomberos, militares, policía nacional, comunicadores sociales, miembros diplomáticos, personas que por razones de salud debían trasladarse a centros médicos, y aquellas personas que necesitaban abastecerse de víveres, medicamentos o gasolina. Obviamente, observando las medidas establecidas por el COE nacional, en cuanto a horas de circulación y por el número de placa del vehículo.

Sobre la suspensión del derecho a la libertad de tránsito, la Corte Constitucional en el dictamen Nro. 1-20-EE/20 observó que las medidas propuestas por el gobierno son idóneas y adecuadas para evitar el contagio de la Covid-19, y con ello proteger otros derechos no limitables como el derecho a la vida y a la salud, en vista que no se observaron otros mecanismos menos lesivos al derecho a la libertad de tránsito para evitar ser suspendido (párr. 48). Es decir, esta medida contenía parámetros razonables y justificados para proteger el derecho a la vida, en comparación con el ejercicio a la libertad de tránsito.

Libertad de asociación y reunión

La Constitución de la República en su Artículo 66 numeral 13, reconoce el derecho a asociarse, reunirse y manifestarse en forma libre y voluntaria. En el derecho internacional también encontramos regulados estos dos derechos, aunque de manera separada. Por ejemplo, en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos se reconoce en su Art. 21 el derecho de reunión pacífica, y en su Art. 22 derecho a asociarse libremente; en la Convención Americana sobre Derechos Humanos se encuentran consagrados en el Art. 15 el derecho de reunión pacífica y sin armas, y en el Art. 16 el derecho a asociarse libremente, cuya finalidad de asociación es económica, religiosa, política, ideológica, laboral, social, cultural, deportiva o cualquiera otra índole. Tanto en el PIDCP como en la Convención, el

ejercicio de estos derechos puede estar sujetos a las restricciones previstas por las leyes del ordenamiento jurídico de cada Estado.

El derecho de asociación y reunión en el plano de la doctrina son dos derechos diferentes, tanto la libertad de asociación como la libertad de reunión poseen sus propias características. Es por ello que dentro de esta investigación se los analizará por separado, además de estar íntimamente relacionados con el derecho a la libertad de expresión, libertad de pensamiento, derecho de participación, y de manifestación.

Derecho de Reunión

A este derecho se lo entiende como: “la facultad de toda persona para agruparse voluntaria, tranquila y transitoriamente con otras, en un lugar y con un fin determinado” (Núñez, 1997, p. 248). Por otro lado, la libertad de reunión según Carbonell (2006), también implica, la libertad de las personas de agruparse con otras con cualquier finalidad y objeto, siempre que, cuya reunión sea pacífica y tenga un objeto lícito que tratar. En relación al contenido referido, el derecho de reunión dentro del conjunto de libertades para su ejercicio requiere la concurrencia de varias voluntades, como señala Zúñiga (2013) “es un derecho individual, pero de ejercicio colectivo” (p.160). Por lo tanto, para el ejercicio de este derecho se requiere la voluntad pacífica de varias personas con la finalidad de reunirse provisionalmente y tratar temas con carácter lícito.

Hay que considerar que no toda aglomeración de personas es una reunión, pues existe una distinción entre reuniones y meras aglomeraciones de personas. En efecto, y ya anteriormente mencionado, Nogueira (2008) sostiene que la reunión a diferencia de una simple aglomeración de personas, requiere de un mínimo de organización e invitación con fines precisos y determinados, por un tiempo limitado y breve, de los cuales carece el

encuentro casual o la aglomeración. Además, se debe señalar que la reunión y la asociación gozan de características similares, con la diferencia que la asociación mantiene su permanencia, y persigue el cumplimiento de los objetivos propuestos por el grupo, aunque desaparezca el contacto físico de las personas.

Derecho de Asociación.

Tanto la Constitución como los instrumentos internacionales de derechos humanos reconocen el derecho a libertad de asociación, estableciendo que cada persona es libre de asociarse. Por ende, “la libertad de asociación es el derecho del individuo de unirse con otros en forma voluntaria y durable para la realización común de un fin lícito” (Pizarro & Méndez, 2006, p. 312). En otras palabras, la asociación se caracteriza por requerir la voluntad, permanencia y persecución de un objetivo determinado y lícito por parte de los asociados. En tal virtud, la asociación a más de tener una vocación de permanencia, también debe estar formalmente constituida y estar dotada de una organización propia y estable (Camisón, 2012).

Las personas son partícipes de una asociación de cualquier naturaleza, sean estas comerciales, políticas, ideológicas, religiosas, económicas, laborales, sociales, culturales, deportivas o de cualquier otra índole. El ejercicio de este derecho se ve plasmado por ejemplo en una asociación de gremios profesionales, (abogados, arquitectos, ingenieros, médicos); al igual que la asociación de productores agroecológicos que tienen como finalidad incentivar la producción ecológica agropecuaria; las organizaciones de personas GLBTI su objetivo es buscar la igualdad y la equidad de derechos, entre otros ejemplos.

En este mismo contexto, cabe indicar que la propia Constitución del Estado ecuatoriano garantiza el derecho de asociación, como la asociación de jóvenes para el

desarrollo estratégico del país; de consumidores y usuarios para que se informen y se eduquen sobre sus derechos, permite también la asociación de trabajadores para que puedan conformar sindicatos o asociaciones profesionales y desenvolverse libremente en el desarrollo de sus actividades.

Por todo lo expuesto, tanto la libertad de asociación y reunión son derechos fundamentales no absolutos, por lo que pueden ser objeto de restricción a su ejercicio, siempre que cumplan con las disposiciones constitucionales y convencionales. Es así que, el ejecutivo en caso de situaciones extraordinarias tiene la facultad de suspender o limitar estos derechos, con el fin de precautelar la seguridad nacional y garantizar la protección de otros derechos. Oyarte (2014) comenta que en un conflicto armado o grave conmoción interna se limitará el derecho de reunión con la finalidad de salvaguardar la seguridad pública, o en casos de desastres naturales se prohíbe los espectáculos públicos con el fin de resguardar la vida e integridad de las personas, con la restricción o limitación de la libertad de reunión dado su carácter temporal.

La causal invocada por el mandatario para superar la crisis de la Covid-19 fue la calamidad pública, puesto que la pandemia generaba un alto riesgo de transmisión para la población, ocasionando una afectación grave al derecho de la salud y la convivencia pacífica del Estado. Dada la circunstancia excepcional, el ejecutivo declaró Estados de Excepción con el fin de proteger los derechos de los ciudadanos, mediante decreto Nro. 1017 del año 2020, que en su artículo 3 suspende el derecho a la libertad de tránsito, y el derecho a la libertad de reunión y asociación, cuyo alcance de suspensión de los referidos derechos de libertad fue, que la ciudadanía en general debía permanecer en cuarentena, lo que permitía controlar que las personas puedan reunirse o asociarse.

Posteriormente, la Corte Constitucional consideró viables estas limitaciones debido a que son necesarias, idóneas y proporcionales para frenar el contagio de la Covid-19. Además de complementar con las recomendaciones de la OMS, distanciamiento social y las medidas establecidas por el COE Nacional, con el fin de evitar el contagio masivo del virus. Cabe mencionar que en las posteriores declaratorias y renovaciones de los EE, la Corte Constitucional resolvió que existía idoneidad, por lo tanto, era necesario y proporcional suspender el derecho a la libertad de tránsito, así como el derecho a la libertad de asociación y reunión, siempre que permitan el cabal cumplimiento de los objetivos del estado de excepción, siempre y cuando no interrumpan el normal funcionamiento del Estado.

Por otro lado, los defensores de los derechos humanos como, la Fundación Regional de Asesoría en Derechos Humanos expresó su malestar por la falta de justificación de fin legítimo, para determinar el alcance desproporcionado a la limitación del derecho a la libertad de reunión y asociación. La referida organización, mencionó que la limitación o suspensión anula la libertad de reunión y asociación, ya que, al estar conectado con otros derechos, vulnera más derechos constitucionales como: a la protesta y movilización pacífica, a la participación y a la libertad de expresión de la población (INREDH, 2020). De hecho, en los primeros meses de la pandemia se tomaron varias medidas económicas por parte del mandatario, lo que ocasionó descontento social causando manifestaciones, mismas que no pudieron ser materializadas por el prolongado uso de los EE.

Desde el punto de vista de los organismos internacionales y de los fallos de la Corte Interamericana de Derechos Humanos en contra del Estado ecuatoriano, no se han tomado las observaciones necesarias para limitar los derechos de libertad de reunión y asociación, pues a esto se añade el informe sobre los límites de medidas excepcionales en cuanto a los

derechos de libertad de reunión pacífica y de asociación del Relator Especial de Naciones Unidas Maina Kiai (2014) quien señaló que:

La libertad debe ser la regla y las restricciones, la excepción (...). Cualquier restricción que se imponga debe estar estrictamente motivada por las limitaciones prescritas por la ley (...). Son de primordial importancia, como ha afirmado el Comité de Derechos Humanos, que cuando se introduzcan dichas restricciones, los Estados deben demostrar su necesidad y adoptar únicamente las medidas que resulten proporcionales a la consecución de los legítimos objetivos para lograr una protección constante y eficaz de los derechos contemplados en el Pacto (Maina, 2014, párr. 21).

Como resultado de la suspensión del derecho a la libertad de reunión y asociación, durante la pandemia de la Covid-19, se indica que la medida fue proporcional y necesario a las circunstancias que atravesaba el país, ya que, gracias a su suspensión, los ciudadanos no podían reunirse o asociarse de manera presencial, puesto que el acercamiento físico entre individuos era la forma para contraer el virus. Obviamente, la suspensión de estos derechos se realizó al ejercicio del mismo de manera tradicional; sin embargo, con el avance tecnológico actualmente existen plataformas que permiten de manera virtual ejercer este derecho, por ejemplo durante el 2020, las reuniones que mantenían los diferentes organismos públicos y privados, como la asamblea nacional, el presidente y sus ministros, COE nacional, entidades religiosas y grupos políticos, continuaron con el ejercicio de este derecho mediante plataformas tecnológicas, generalmente y la más utilizada fue *Zoom*.

Libertad de información

El derecho a la información permite al individuo o colectividad por cualquier medio legal y lícito, buscar y recibir la información requerida, producir dicha información y

difundirla; sin embargo, dicha información no puede ser invención en búsqueda de perjudicar a otra entidad o persona natural, sino que debe ser información, que después de la búsqueda y verificación de la misma, sea verídica y en el debido contexto de los hechos sucedidos, de una manera clara e imparcial, evitando de ésta manera la manipulación de la información en beneficio de intereses particulares.

El derecho a la información se encuentra plasmado en la Declaración Universal de los Derechos Humanos, que en su artículo 19 establece el derecho a la libertad de opinión y expresión, que incluye la investigación, solicitud y recibimiento de la información requerida, para posteriormente ser difundida por cualquier medio de expresión y sin limitación territorial (DUDH, 1948, Art. 19). A pesar de la libertad de informar, hay que considerar que existe información que no puede ser objeto de divulgación, por contener información sensible que afecte derechos de otras personas o incluso la propia seguridad de un Estado.

La Convención Americana Sobre Derechos Humanos suscrita en San José de Costa Rica en noviembre del año 1969, establece en su artículo 13 la libertad de pensamiento y expresión como el derecho a la información sin restricción del ámbito territorial, la cual mantiene relación con lo establecido por la Declaración Universal de los Derechos Humanos. Esta información puede ser obtenida por cualquier medio de comunicación elegido, sin censura previa y con responsabilidad ulterior a los datos proporcionados, con la finalidad de cuidar la reputación, seguridad nacional, orden público, salud o moral pública.

La Constitución de la República del Ecuador, en su artículo 16 garantiza el derecho a una comunicación que permita la interacción social por cualquier medio, incluso en su propia lengua y por sus propios símbolos, debido a que Ecuador es un Estado plurinacional. De esta manera, el Estado garantiza el acceso universal a las nuevas tecnologías de la

información y comunicación. Asimismo, la CRE establece el derecho que tiene toda persona de manera individual o colectiva de gozar del derecho a la libertad de información, lo cual implica: buscar, recibir, intercambiar, producir y difundir información de manera veraz, verificada, oportuna, contextualizada, plural, sin censura previa acerca de los hechos, acontecimientos y procesos de interés general, y con responsabilidad ulterior” (Constitución de la República, 2008, Art. 18). Y en caso, de haber emitido incorrectamente la información, el medio de comunicación responsable deberá de manera inmediata, obligatoria y gratuita, y en el mismo espacio u horario, rectificar.

Además de las amplias facultades que permite la constitución para ejercer el derecho a la libertad de expresión, tiene sus limitaciones, y esto lo podemos encontrar en el artículo 19 de la misma constitución, donde se prohíbe exponer información que incite a cualquier tipo de discriminación, violencia, etc., evitando de esta manera que se pueda vulnerar derechos consagrados a las personas o colectividades (Constitución de 2008, Art. 19). Así como también pueden suspenderse o limitarse a través de declaratorias de Estados de Excepción.

En otras palabras, el derecho a la información es muy especial, puesto que en la generalidad del derecho existen ciertas limitaciones para evitar vulnerar otros derechos, que generen odio, discriminación, e incluso desinformación; por ende, un estado de excepción puede limitar la información a ser investigada y difundida. Cabe recalcar que, en los estados de excepción por calamidad pública durante el año 2020, no se suspendió o restringió el derecho a la información, ya que a través de los medios de comunicación se divulgaba información necesaria para el cuidado y prevención del virus de la Covid-19.

Facultad del Gobierno para tomar atribuciones extraordinarias

Los Estados de Excepción por ser una facultad absoluta del gobierno y entre su potestad está; suspender o limitar derechos, también puede adoptar medidas económicas y de seguridad, siempre que éstas sean idóneas y proporcionales a la situación extraordinaria que se va enfrentar, limitando su uso durante un tiempo determinado. Posterior a ello, estas medidas son objeto del control constitucional por parte de la Corte Constitucional, la cual verificará que estas se hayan ordenado mediante Decreto Ejecutivo, y se encuentren bajo las competencias materiales, espaciales y temporales de los EE.

Decretar la recaudación anticipada de tributos

Esta facultad le permite al gobernante recaudar los tributos de forma anticipada, como parte de las medidas adoptadas durante un Estado de Excepción. El Art. 6 del Código Tributario menciona que los tributos son:

Los impuestos, las tasas y las contribuciones especiales o de mejoras, además de ser considerados como medios para las recaudaciones de ingresos públicos, se analizarán o servirán como una base para la política de economía general incrementando la inversión y reinversión, ahorro y el destino hacia fines de producción y desarrollo nacional; atenderán a las exigencias de estabilidad y progreso social y procurarán una mejor distribución de la renta nacional (Código Tributario, 2018, Art. 6).

Todas las personas ya sean, naturales o jurídicas son contribuyentes, y tienen una obligación tributaria con el Estado a través de *impuestos*, que sirven para financiar el gasto público a través del IVA, impuesto a la Renta, ICE entre otros. *Tasa* es una contribución económica que paga el usuario por la prestación de un servicio al ente recaudador, como ejemplo tenemos la tasa por servicios administrativos; y, las *contribuciones especiales* es una obligación que tienen las personas por el recibimiento de un beneficio real o potencial de una

obra pública o actividades exclusivas por parte del Estado. La obligación tributaria se considera al vínculo existente entre el Estado y los contribuyentes, el cual se genera a través de un impuesto por dinero, especies o servicios, una vez verificado el hecho generador.

Cabe mencionar que, esta facultad se toma con la finalidad de recaudar anticipadamente los recursos económicos suficientes, para enfrentar una situación extraordinaria suscitada como en el caso de análisis de la pandemia de la Covid-19. La recaudación anticipada recae sobre impuestos de carácter real y personal. Además, los tributos deben ser expresamente dispuestos o autorizados por la ley, al igual que los pagos anticipados por concepto de tributos, sus porcentajes y oportunidad. En caso de una situación excepcional, puede anticipar el cobro de tributos, pero no puede crearse ningún tipo de tributo durante la emergencia. Por esta razón, Rafael Oyarte (2014) menciona que el Presidente en su decreto, puede establecer el pago anticipado de tributos, pudiendo tener carácter de incautación, por lo que en el momento oportuno se deben hacer las declaraciones que correspondan, haciendo la respectiva reliquidación.

El Presidente de la República, haciendo uso de esta medida económica, durante la pandemia de la Covid-19, mediante Decreto Ejecutivo Nro. 1109 de fecha 27 de julio de 2020, en el marco del estado de excepción declarado mediante Decreto Ejecutivo Nro. 1074 del 15 de junio de 2020, en su Art. 1 dispone la recaudación anticipada del Impuesto a la Renta con cargo al ejercicio fiscal 2020, con la finalidad de brindar atención a las necesidades prioritarias derivadas del impacto social y económico de la emergencia a consecuencia de la Pandemia de COVID-19.

La Corte Constitucional mediante dictamen Nro. 3-20-EE/20A analiza la constitucionalidad de la medida adoptada, emitiendo dictamen desfavorable por considerar

que el Decreto Nro. 1109 no es lo bastante claro en el destino a la cual serían destinados los fondos que se podrían obtener en la recaudación de tributos, por lo que incumpliría las exigencias que se establecen en la Constitución de la República respecto al uso de ésta facultad extraordinaria (párr. 27). Pues, para tomar una medida y sobre todo económica, el Presidente está obligado a justificar la necesidad de tal atribución, recordemos que unos de los principios básicos de los EE, así como uno de sus elementos es *la necesidad*. Pero, el mandatario, con la recaudación anticipada del Impuesto a la Renta pretendía solucionar una emergencia económica que puede y debe ser solventada mediante mecanismos jurídicos y democráticos ordinarios, puesto que la carencia económica se venía arrastrando incluso antes de la pandemia.

En la misma línea, añade la Corte Constitucional que pese que el Decreto número 1109, hace mención a la pandemia y al derecho a la salud, no existe evidencia de un nexo causal directo entre la recaudación anticipada de tributos y la calamidad pública, como mecanismo excepcional. Pues, no se justificó que la recaudación anticipada del impuesto estaba destinada a cubrir los gastos para enfrentar la pandemia o, a superar la calamidad pública (Dictamen 3-20-EE/20A, párr. 18). Para la Corte, la medida de recaudación anticipada de tributos no cumplía con los requisitos de idoneidad y necesidad.

En el Dictamen 3-20-EE/20 de fecha 29 de junio de 2020, la Corte Constitucional ya se había pronunciado en cuanto a la “emergencia económica sobreviniente” declarada mediante Decreto Ejecutivo Nro. 1074; señalando que esta expresión no se adecuaba a las causales establecidas en el Art 164 de la Constitución y peor aún no se configuraba dentro de la causal de la calamidad pública. Las crisis económicas deben ser superadas a través de políticas de mediano y largo plazo dentro del ordenamiento jurídico ordinario, declarar un

estado de excepción por emergencia económica mantendría a los Estados en permanente estado de excepción, lo cual traería grandes consecuencias para los Estados que los usan y graves violaciones a los derechos humanos.

Posterior a la emisión por parte de la Corte Constitucional de dictamen desfavorable Nro. 3-20-EE/20 A, el ejecutivo suscribió el Decreto Nro. 1137 de fecha 02 de septiembre de 2020, con la finalidad de recaudar el anticipo del Impuesto a la Renta con cargo al ejercicio fiscal 2020, para cubrir los valores pendientes de pago al sector de salud, y cubrir las necesidades sanitarias de la pandemia de la Covid-19, ya que en ambos casos se requiere del financiamiento de ingresos permanentes.

El Decreto Nro. 1137, se enmarcó durante la vigencia de la declaratoria de estado de excepción por Decreto Ejecutivo Nro. 1126 de fecha 14 de agosto de 2020, y fue declarado constitucional mediante dictamen No. 5-20-EE/20. En efecto, se admitió la atribución económica del anticipo de Impuesto a la Renta, debido a que cumple con los requisitos de idoneidad, necesidad y proporcionalidad, es decir, en este decreto el mandatario sí justificó la necesidad de recaudar dicho impuesto.

Utilizar los fondos públicos destinados a otros fines, excepto los correspondientes a salud y educación.

Primeramente, es importante señalar que se entiende por fondos públicos, el Art. 3 de la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado (LOCGE) establece que son:

Todos los bienes, fondos, títulos, acciones, participaciones, activos, rentas, utilidades, excedentes, subvenciones y todos los derechos que pertenecen al Estado y a sus instituciones, sea cual fuere la fuente de la que procedan, inclusive los provenientes de préstamos, donaciones y entregas que, a cualquier otro título realicen a favor del

Estado o de sus instituciones, personas naturales o jurídicas u organismos nacionales o internacionales (LOCGE, 2021, Art. 3).

Por lo tanto, cabe anotar que los fondos públicos son parte del Presupuesto General del Estado que incluyen todos los ingresos y egresos del sector público, con excepción de los pertenecientes a la seguridad social, la banca pública, las empresas públicas y los gobiernos autónomos descentralizados (Constitución de la República, 2008, Art. 292). Con este presupuesto el gobierno destina un porcentaje a cada ámbito estatal como; educación, salud, seguridad, entre otros, con el fin de satisfacer esas necesidades, durante un periodo fiscal determinado. Sin embargo, al enfrentar una situación excepcional, el ejecutivo puede desviar los fondos ya establecidos a cada uno de los ámbitos estatales, para cubrir las necesidades del Estado, a excepción de la salud y la educación, a través de una modificación presupuestaria.

A consecuencia de la pandemia de la Covid-19, el gobierno tuvo que adoptar medidas económicas rápidas y oportunas, entre ellas la reducción del presupuesto otorgado a la educación superior, dada la reducción de los ingresos tributarios. Pero, esta medida generó una serie de malestar por parte de los estudiantes, docentes y personal universitario de las 32 universidades públicas del país. El 30 de abril del 2020 el Ministerio de Educación emitió las Directrices por recorte presupuestario, debido a que el Ministerio de Economía y Finanzas realizó una reducción del presupuesto asignado a la educación superior por 98 millones de dólares, lo que implicaba despido de docentes y más personal de las instituciones de educación superior, ocasionando una disminución en la excelencia académica.

La Corte Constitucional el 12 de mayo de 2020 dictó medidas cautelares a favor de la educación superior, con el fin que el Ministerio de Economía y Finanzas suspenda el

recorte presupuestario hasta que se realice el respectivo análisis constitucional. Mediante sentencia 34-20-IS y acumulados la Corte estimó que las medidas cautelares no debían mantenerse, pero mediante sentencia Nro. 9-20-IA/20 la Corte declaró inconstitucional el recorte presupuestario para aquellos ítems relacionados directamente con los procesos sustantivos de la educación superior.

Cabe mencionar que, tanto la educación como la salud son derechos constitucionales a los cuales el Estado debe proporcionar garantías necesarias y eficaces, para su materialización y así evitar vulneración de otros derechos relacionados con salud y educación. Reducir un presupuesto exclusivo, según la Corte Constitucional se vulnera el principio de progresividad, principalmente en las instituciones de educación en tiempos de excepcionalidad. Un presupuesto destinado a la educación, al ser reducido se considera una decisión arbitraria e inconstitucional por parte del gobierno, lo que disminuye oportunidades del país para salir de las crisis actuales y de las futuras (Astudillo, 2020)

Trasladar la sede del gobierno a cualquier lugar del territorio nacional

Una de las atribuciones de seguridad al decretar el Estado de Excepción es trasladar la sede de gobierno a cualquier lugar del Estado. Sin embargo, ni la Constitución de 2008 ni otra ley del ordenamiento jurídico ecuatoriano, no especifican dónde se establecerá la sede de gobierno para la ejecución de su mandato. Por lo general, se ha establecido la sede del gobierno en la capital de la República, en el Palacio de Carondelet, considerado como símbolo de residencia del poder ejecutivo.

En el año 2019 durante las protestas de octubre de ese mismo año, el gobierno de Lenin Moreno, anunció el traslado de la sede de gobierno a la ciudad de Guayaquil junto con el vicepresidente y el ministro de gobierno. Esta decisión se estableció como medida de

seguridad a favor del Presidente y su gabinete, debido a las violentas manifestaciones por parte del pueblo ecuatoriano como consecuencia del paquete de medidas económicas neoliberales. En el año 2020 siendo un año completo de permanente estados de excepción, no se ha hecho uso, ni mención en cuanto a esta medida.

De ello resulta necesario mencionar, que no hay mayor explicación en cuanto a esta medida, no se sabe cuánto tiempo el mandatario puede trasladar su sede de gobierno a otro punto geográfico dentro territorio ecuatoriano que no sea el Palacio de Carondelet. “El único conocimiento que sustenta la duración de la sede en otro lugar es la historia ecuatoriana en la que se ha establecido que no puede decretarse el cambio de sede definitiva, puesto que es una medida temporal” (Guala, 2012, p. 93). Y dura el tiempo de vigencia del estado de excepción, caso contrario estaría tomando medidas abusivas y arbitrarias, e inobservando el principio de temporalidad.

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.

El derecho a la información garantiza a los ciudadanos el conocer y expresarse sobre el entorno que los rodea, para de ésta manera, y con pleno conocimiento del mismo, poder desarrollarse de la mejor forma en sus actividades diarias; sin embargo, este puede suspenderse o limitarse durante los EE. El Presidente, cuando declare un estado de excepción, de conformidad con el artículo 165, en su numeral 4, establece que durante un estado de excepción se podrá disponer censura previa de la información que transmiten los medios de comunicación, siempre que exista una estricta relación de los motivos que condujeron al estado de excepción y a la seguridad del Estado.

La censura previa hace referencia a la autorización que necesita el comunicador, para emitir información relacionada con el hecho que motivó el derecho de excepción, pero también existe prohibición de informar sobre algún aspecto explícito contenido en el decreto, es decir, no puede emitirse ninguna clase de información sobre ese aspecto considerado prohibido (Oyarte, 2014). Esta es una medida que permite censurar la información de manera previa a los medios de comunicación, los temas relacionados con la declaratoria de excepción, para que sólo los medios de canales oficiales afines al Estado sean quienes emitan la información. En otros casos los propios periodistas son quienes se abstienen de informar, por el temor a represalias por parte del propio Estado.

La Ley Orgánica de Telecomunicaciones, en su artículo 8 determina la prestación de servicios en el estado de excepción, estableciendo que, si el presidente al decretar un estado de excepción por cualquiera de los casos establecidos en la constitución, sí implica la utilización de los servicios de telecomunicaciones, los medios de comunicación pública tienen la obligación de permitir que accedan al control directo e inmediato del ente rector de la defensa nacional; para que, de esta manera, el Gobierno tenga el control de la información que desea que llegue al conocimiento público.

Establecer como zona de seguridad todo o parte del territorio nacional

Las zonas de seguridad son básicamente ese espacio geográfico de naturaleza estratégica que necesita una mayor protección por parte de Estado, es decir, “es un ámbito territorial y transitorio que se establece con el propósito de proteger a la población civil contra los ataques armados o facilita la distribución de la ayuda humanitaria” (Velásquez, 2008, p. 146). Normalmente, esta facultad es utilizada en situaciones que pongan en peligro al Estado, por ejemplo, un conflicto armado.

La Ley de Seguridad Pública y del Estado en su artículo 38 menciona que la zona de seguridad comprende el espacio territorial ecuatoriano, en la cual su importancia estratégica, características y elementos el cual la conforman, tienen la necesidad de una regulación especial, siempre en búsqueda de garantizar la protección de dicha zona, respecto de eventuales amenazas a la seguridad o graves afectaciones. Pero el espacio geográfico definido para zona de seguridad, sus servicios, actividades y bienes son objeto de regulación especial. Asimismo, el artículo 47 del reglamento a LSPE, las zonas de seguridad tendrán presencia y vigilancia militar a cargo de los comandos militares establecidos por el Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas para la aplicación de regulaciones especiales de seguridad, defensa y control.

En efecto, con la llegada de la pandemia de la Covid-19, y debido al alto índice de casos reportados en el país, el Presidente mediante Decreto ejecutivo Nro. 1019 de fecha 22 de marzo de 2020, dentro del marco de estado de excepción contenido en el Decreto Nro. 1017, la provincia del Guayas se convirtió en una zona especial de seguridad, principalmente los cantones de Guayaquil, Daule, Duran y Samborondón. Las Fuerzas Armadas como institución protectora de derechos y libertades, tomó el control de la zona, con el fin de mitigar los riesgos, precautelar la salud, proteger a la población, y evitar el contagio del virus de la Covid-19.

Posterior a la declaratoria, la Corte Constitucional declara la constitucionalidad del decreto Nro. 1019 bajo el Dictamen Nro. 1-20-EE/20 A en el cual hizo las siguientes observaciones para el cumplimiento de esta medida: adoptar medidas más efectivas para que los habitantes dentro de la zona especial de seguridad accedan a bienes y servicios necesarios; el control y vigilancia quedó a cargo de la Policía Nacional y Fuerzas Armadas, pudiendo

estas instituciones hacer uso progresivo de la fuerza con apego a los parámetros de legalidad, absoluta necesidad y proporcionalidad; y, que el tiempo de la medida durará lo que dura el estado de excepción. Cabe recordar que, esta medida fue tomada por el grave incremento de contagios y muertes que sufrió la provincia del Guayas durante los primeros días de la pandemia.

Con este ejemplo sobre la zona especial de seguridad establecida en la provincia del Guayas, durante la vigencia del estado de excepción, podría determinarse que esta medida no solamente surte efectos en caso de ataques armados contra la seguridad del Estado; sino también cuando se producen eventos que afectan la vida y demás derechos de los habitantes, como la pandemia de la Covid-19. En épocas anteriores también se definió como zona de seguridad a la Josefina específicamente en el año 2010, a fin de prevenir potenciales deslaves, y evitar perjuicios a la población y la afectación del Sistema Eléctrico Nacional de la cuenca del Río Paute.

De tal manera, esta atribución en el fondo es absolutamente necesaria debido a su íntimo nexo con el derecho a la libertad de tránsito. En efecto, la Ley Orgánica de Transporte Terrestre Tránsito y Seguridad Vial en su Art. 8 prevé que cuando se declare estado de excepción y el gobierno establezca como medida una zona de seguridad, las autoridades respectivas pueden restringir o cerrar temporalmente la circulación en las vías públicas que sean necesarias, con el fin de evitar la circulación de las personas (LOTTTSV, 2008, Art. 8). Ésta medida ayudó a mitigar la propagación masiva del virus, principalmente en la provincia del Guayas, puesto que, durante los primeros días, fue la provincia más afectada.

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

Las Fuerzas Armadas tienen como misión fundamental la defensa de la soberanía y la integridad territorial (Constitución de la República, 2008 Art. 158); mientras que la Policía Nacional tiene como misión atender la seguridad ciudadana y el orden público, proteger el libre ejercicio de los derechos y la seguridad de las personas dentro del territorio nacional, además es una institución estatal de carácter civil, armada, técnica, jerarquizada, disciplinada, profesional y altamente especializada (Constitución de la República, 2008 Art. 160). Estas instituciones se encuentran dirigidas la primera por el Ministerio de Defensa y la segunda por el Ministerio de Gobierno.

En este mismo contexto, la Ley de Seguridad Pública y del Estado en su Art. 11 establece como complementarias las acciones de las Fuerzas Armadas hacia la Policía Nacional. Debido a que, estas dos instituciones de seguridad son protectoras de derechos, libertades, garantías; y, además, se encuentran formadas bajo los fundamentos de la democracia y derechos humanos. Sin embargo, la CRE y el ordenamiento jurídico les otorgan atribuciones de distinta naturaleza. Tanto así que, las FFAA tienen la misión de proteger la soberanía y la integridad territorial, y sólo en situaciones excepcionales, el control del orden interno de forma complementaria a la Policía Nacional, cuyo accionar está limitado a su rol complementario en los estados de excepción.

Durante los primeros días de la pandemia de la Covid-19 se observó la complementariedad de las Fuerzas Armadas con la Policía Nacional, cuyo objetivo fue, ejecutar acciones necesarias para mitigar los efectos de la pandemia en el territorio nacional. Las acciones de las FFAA estaban encaminadas solamente al control de las limitaciones de los derechos, con el fin de tener una cuarentena comunitaria obligatoria en las áreas de alerta sanitaria (Decreto 1017, 2020. Art. 4). Por otro lado, el uso de las fuerzas militares por parte

del Estado ecuatoriano, debe ser atribuido con cautela, considerando el señalamiento de la Corte Interamericana sobre Derechos Humanos en el caso Zambrano Vélez y otros Vs. Ecuador (2007), en cual se dispone que:

Los Estados deben limitar al máximo el uso de las fuerzas armadas para el control de disturbios internos, puesto que el entrenamiento que reciben está dirigido a derrotar al enemigo, y no a la protección y control de civiles, entrenamiento que es propio de los entes policiales (párr.51)

En cuanto al servicio militar el Art. 161 de la Constitución establece que el servicio cívico-militar es voluntario, pero antes del año 2008, todos los ciudadanos varones estaban obligados a realizar el servicio cívico-militar. Es así que, la misma CRE faculta a las FFAA organizar fuerzas de reserva, que según la Dirección de Movilización del CC FFAA (2021) estas reservas se clasifican en:

- Reserva Instruida: aquellos ciudadanos ecuatorianos que han recibido preparación militar orientada a la defensa de la nación, ante peligro de inminente agresión externa, guerra internacional o de grave conmoción interna; y
- Reserva Sin Instrucción: conforman los ciudadanos que no cumplieron con el servicio militar y tengan la edad de los 18 a 55 años quienes pasan a formar la reserva militar como profesionales técnicos y especialistas (Dirección de Movilización, 2021).

En resumen, la función principal de las FFAA es la defensa de la soberanía e integridad territorial, pero en casos excepcionales, pueden colaborar a la Policía Nacional en el control del orden público, siempre que exista un decreto que los faculte a realizar dicha labor, tal es el caso de colaboración complementaria durante el año 2020 de la Covid-19. Sin embargo,

no debemos olvidar que la preparación de las FFAA está enfocada a derrotar al enemigo, por tal razón su intervención puede acarrear violación a derechos humanos.

Disponer el cierre o la habilitación de puertos, aeropuertos y pasos fronterizos

Esta medida extraordinaria tiene relación directa con la suspensión o limitación del ejercicio a la libertad de tránsito, ya que al disponerse esta medida como cierre, de puertos, aeropuertos, o pasos fronterizos, limita el ingreso, la salida, y la permanencia de los ciudadanos en el país, restringe movilizarse a los ciudadanos a cualquier parte. Para Oyarte (2014) el puerto es: “la zona para que, legalmente ingresen o salgan personas y mercancías, por lo que existen los puertos marítimos, aéreos, y terrestres” (p.434). Para evitar la propagación de la Covid-19, durante el año 2020 el gobierno ordenó el cierre de puertos, aeropuertos y pasos fronterizos.

En efecto, la rápida transmisibilidad del virus en todo el mundo, varias personas ecuatorianas y residentes se quedaron varadas en otros países, por lo que, mediante dictamen Nro. 1-20-EE/20 la Corte Constitucional señaló que, la medida no era absoluta, en cuanto a vuelos y cierre de fronteras. El Estado ecuatoriano tuvo que garantizar el ingreso adecuado de personas nacionales y extranjeras con residencia en el país, y que se encuentren de tránsito o en zonas fronterizas, siempre que cumplan con los controles sanitarios y acaten las directrices emitidas por las autoridades. Es así que, a través de vuelos humanitarios se permitió que ciudadanos ecuatorianos y extranjeros con residencia ingresaran al país, a sus respectivos hogares.

Disponer la movilización y las requisiciones que sean necesarias, y decretar la desmovilización nacional, cuando se restablezca la normalidad

Esta facultad conferida al Presidente le permite disponer la movilización de las Fuerzas Armadas, así como de ciudadanos ecuatorianos y extranjeros para la prestación de servicios que se requieran con el fin de contrarrestar el hecho que produjo el estado de excepción, es así que, la Ley de Seguridad Pública y del Estado (2009) en su Art. 36 determina que:

Una vez decretado el estado de excepción, el gobierno puede ordenar la movilización nacional total o parcial, misma que comprende el paso de actividades ordinarias del Estado a las de emergencia nacional, e implica la orden forzosa de prestar los servicios individuales o colectivos de nacionales o extranjeros incluso personas naturales o jurídicas, el desarrollo de esta medida está a cargo de la Dirección Nacional de Movilización.

En este sentido, cuando se declare estado de excepción y se tome como medida la movilización, los ecuatorianos debemos defender la independencia nacional, y apoyar con los recursos necesarios de ser el caso, para enfrentar la crisis. La movilización recae sobre los ciudadanos en situaciones de emergencia, porque son considerados reservas para la defensa de la soberanía, independencia e integridad territorial, teniendo en frente a las FFAA y complementariamente a la Policía Nacional.

La requisición incurre sobre los bienes y prestación de servicios de personas naturales o jurídicas nacionales o extranjeras que se encuentran en el territorio ecuatoriano, lo cual se considera como un préstamo forzoso del bien o servicio hacia el Estado, durante la situación extraordinaria. Superada la crisis que ocasionó el estado de excepción, el Estado procede a indemnizar a los propietarios con el justo valor del bien, servicios o trabajos prestados a la patria. La requisición procede sólo bajo declaratorias de estados de excepción.

Esta medida fue tomada por el Presidente en los Decretos Ejecutivos Nro. 1017, 1074, 1052, 1126, 1217 del año 2020, en los cuales se dispone las requisas para mantener los servicios que garanticen la salud pública, el orden y la seguridad, en todo el territorio, en caso de ser estrictamente necesario y cumpliendo con las respectivas formalidades del ordenamiento jurídico. En sí, esta medida no llegó a materializarse; sin embargo, la Corte Constitucional en los dictámenes correspondientes a los decretos ejecutivos, expresó que era una medida proporcional a la situación, pudiendo ser activada la medida en el momento extremadamente necesario. En resumen, la requisición es una medida necesaria en el estado de excepción, pero conforme con el principio de proporcionalidad esta medida, generalmente no ha sido utilizada.

En conclusión, la pandemia de la Covid-19 tomó a la humanidad por sorpresa. Ningún Estado del mundo estaba preparado para enfrentarlo, puesto que el virus apareció en la humanidad sin dar aviso, con un alto grado de transmisibilidad, por lo que, cada nación del mundo se vio obligada a tomar medidas necesarias que ayudarán a controlar la propagación del mismo. Las medidas a tomar fueron las declaratorias de excepción, estado de sitio, estado de emergencia, dependiendo de cada país, lo cual facultaba al gobierno a suspender o limitar ciertos derechos de libertad, con el fin de evitar que la gente mantenga contacto físico entre sí, y se eleve los casos graves del virus, saturando aún más el sistema de salud.

En el Ecuador, la limitación o suspensión de los derechos de libertad, durante la pandemia en el año 2020, debieron estar bajo la observación del principio de necesidad y proporcionalidad. Por lo general, lo que se pretendía con la limitación o suspensión del ejercicio de los derechos de libertad de tránsito, reunión o asociación era lograr el fin legítimo de garantizar los derechos de salud, integridad física y el derecho a la vida de las personas.

Sin embargo, se restringieron derechos de manera desproporcionada, y por un periodo ininterrumpido de aproximadamente un año, lo que llevó a desconocer los principios fundamentales de la Constitución, y a restringir el Estado de Derecho y la democracia.

Es cierto, que la salud pública fue el motivo para limitar ciertos derechos, con la finalidad de permitir al Estado adoptar medidas para hacer frente a la grave amenaza contra la salud de la población, lo cual, ya no se trataba de defender la Institucionalidad del Estado, si no de la salud, la integridad física y hasta la vida de la población, es decir, una situación extremadamente delicada que buscaba la protección de la población, y no del Estado en sí mismo. Es por eso, que la suspensión y limitación de derechos debieron ser concordantes con la justicia constitucional y convencional, para la plena vigencia de los derechos, principalmente de libertad.

CAPÍTULO III: Control Constitucional de los Estados de Excepción Durante la Pandemia de la COVID-19.

El presente capítulo tiene como objetivo principal analizar el Control de Constitucionalidad de las declaratorias y renovaciones de estados de excepción, emitidas en el contexto de la Pandemia de Covid-19, durante el año 2020. Dado que la Organización Mundial de la Salud, exhortó el 11 de marzo de 2020 que cada nación del mundo tomará las medidas necesarias y adecuadas, que consideren oportunas para la prevención y protección de la Covid-19. Tanto así, que el 16 de marzo del mismo año, el expresidente Lic. Lenin Moreno declaró el primer “Estado de Excepción” bajo la denominada causal de calamidad pública, como consecuencia de la rápida propagación del virus de Covid-19.

A partir de la primera declaratoria, y por el aumento de contagios de Covid-19, el presidente de la República continuó dictando declaratorias y renovaciones de estados de excepción con fundamento en la causal de calamidad pública. De tal manera, que el uso habitual de estados de excepción en un Estado democrático y Constitucional como lo es Ecuador, constituye un verdadero abuso y arbitrariedad por parte de la Función Ejecutiva. Puesto que, el poder se concentra en una sola función, y por ende ocasiona la vulneración de derechos constitucionales.

Por consiguiente, en todo Estado democrático existe un control al ejercicio del poder público, a través de límites constitucionales que permiten garantizar la vigencia de los derechos establecidos en la Constitución. En este caso, por la emergencia sanitaria, se suspendieron derechos y libertades, entre ellos la libertad de tránsito y la libertad de reunión y asociación, cuyo fin era evitar la propagación masiva del virus en la población ecuatoriana.

Sin embargo, para evitar una extralimitación en las medidas atribuidas al gobierno a través de las declaratorias de excepción, la Corte Constitucional de oficio realizó el respectivo control constitucional de las declaratorias de excepción.

La Corte Constitucional en situaciones extraordinarias o excepcionales se instituye como máximo órgano de control, interpretación y administración de justicia Constitucional, y por ende le corresponde “efectuar de oficio y de manera inmediata el control constitucional de las declaratorias de excepción que impliquen la suspensión o limitación de derechos constitucionales” (Constitución de la República, 2008, Art. 436.8). Además, se constituye como una instancia de control constitucional eficiente y efectivo de la seguridad jurídica tanto de las personas y, como del propio sistema político.

Consecuentemente, la misión fundamental del control de constitucionalidad para el juez Patricio Heredia (2011) “radica en la necesidad irrenunciable de respetar y hacer respetar el ordenamiento jurídico, asegurar la eficacia de las normas constitucionales mediante la defensa del principio de la Supremacía Constitucional y protección a los derechos fundamentales” (p. 45), mismos que se encuentran reconocidos en la Constitución y en los Tratados Internacionales de Derechos Humanos, ratificados por el Ecuador. Razón por la cual, la Constitución goza de aplicabilidad y se efectiviza frente a los conflictos constitucionales o legales que se ocasionan dentro del Estado, a través de la aplicación real y directa de las garantías constitucionales.

Con base en lo expuesto, se puede partir a un concepto necesario, del control constitucional, que es uno de los elementos y pilares jurídicos destacados para la consolidación del Estado de derechos y justicia propuesto en el apartado primero de la CRE.

Por lo tanto, el control constitucional es “un mecanismo de supervisión de los actos que emanan de los poderes del Estado, así como, de las normas jurídicas en sentido amplio” (Peñañiel, 2018. p.22).

Además, para considerar válido un control constitucional de un acto ejecutado por una autoridad pública y que ésta haya actuado dentro de sus competencias, o si una ley es o no compatible con la Constitución, según Barragán (2000) debe haber alguien que lo declare, pues la supremacía sería ineficaz, si no hubiera quien lo controle y lo haga efectiva.

En efecto, la CRE en su artículo 166 señala que la o el Presidente notificará con la declaración del estado de excepción a la Corte Constitucional, Asamblea Nacional, y a los Organismos Internacionales de DDHH, que corresponda dentro de las cuarenta y ocho horas posteriores a la emisión del decreto correspondiente. Sin embargo, el artículo 436 numeral 8, determina como atribución de la Corte Constitucional efectuar de oficio y de manera inmediata el control de Constitucionalidad sobre las declaratorias de estado de excepción emitidos por el Presidente de la República, cuando en el mismo se suspenda derechos constitucionales

En tal virtud, la Corte Constitucional, debe revisar el correcto cumplimiento de las disposiciones constitucionales y necesarias en el decreto ejecutivo, del cual dependerá, declarar constitucional o no una declaratoria de excepción. Por lo tanto, el decreto ejecutivo debe contener lo establecido en el artículo 164 de la Constitución, la respectiva determinación de la causal y su debida motivación, cuál será el ámbito territorial de aplicación, el periodo de duración, así como las medidas que deberán aplicarse, los derechos que podrán

suspenderse o limitarse y las notificaciones que correspondan a los distintos órganos de control, Asamblea Nacional, Corte Constitucional y Organizaciones de Derechos Humanos.

El control constitucional es fundamental para poner límites al ejercicio del poder ejecutivo, y evitar que el mandatario se exceda en el ejercicio de sus facultades, y con ello la vulneración a los Derechos Humanos. Por tal motivo, la Corte Constitucional se convierte en el máximo órgano de control, “con la finalidad de precautelar el ejercicio de los derechos constitucionales, garantizar el disfrute pleno de esos derechos y salvaguardar el principio de separación y equilibrio de los poderes públicos” (Alcívar &Arteaga, 2021, p. 6)

Modelos de Control Constitucional en el Ecuador

El control de constitucionalidad que realiza la Corte Constitucional constituye la principal herramienta del control del poder estatal, es un presupuesto básico del equilibrio de poderes y una garantía de la supremacía constitucional. De ahí, la importancia de determinar los límites con que debe ser ejercido, dado que un exceso o defecto alteraría las características de un verdadero Estado de Derecho. Es así, que para Patajalo (2020):

Los controles jurídicos son de carácter objetivado, cuyo control es un conjunto normativo preexistente, y su análisis está basado en razones jurídicas cuando se evidencie la existencia de una actividad contraria a la Constitución. Los órganos que ejercen el control, como órganos judiciales y tribunales o cortes constitucionales, están dotados de competencia técnica y conocimiento en derecho. Además, de ser imparciales, independientes, y verificadores de las limitaciones del poder. (p. 40).

En este acápite sobre el control constitucional, es importante señalar ¿Por qué la Corte Constitucional es el órgano guardián de la Constitución del Ecuador? De esto, nos

remontamos, a dos modelos de control clásico, que imperaron en los Estados Unidos y en Europa. Donde EEUU tenía un control difuso y Europa un control concentrado. Sin embargo, estos modelos con el pasar del tiempo han sufrido varias transformaciones por las distintas filosofías políticas, las cuales han dado nacimiento a otros tipos de control, según cada ordenamiento jurídico. Por lo cual, cabe analizar los dos modelos clásicos que aún siguen latentes en nuestra Constitución, conforme la doctrina de Patajalo (2020) estos son: control difuso y control concentrado.

Control Difuso.- tiene su fundamento en la supremacía constitucional, que considera la sumisión del legislador a los derechos fundamentales, y a la Constitución como máxima expresión del pueblo, a la teoría de la separación de poderes que otorga a un órgano independiente y garantista de la tutela de protección de la Constitución (p. 44)

Control Concentrado. - acepta a la Constitución como máxima norma jurídica y el principio de supremacía de la misma. Así como el establecimiento de un órgano que sea garante de dicha supremacía, Tribunal Constitucional o Corte Constitucional.

La potestad del control de las leyes en el Sistema Constitucional se atribuye a un órgano independiente de los poderes del Estado (Corte Constitucional en el caso de Ecuador). Por ende, este órgano mantiene el monopolio del control de la constitucionalidad de las leyes, y demás normativas, con el objetivo de impedir que los jueces ordinarios ejerzan esta facultad. De ahí, el denominado control concentrado.

Para Highton (2016) existe una diferencia fundamental entre estos modelos de control: en el *control difuso* las decisiones de los jueces tienen efectos *inter partes*, aunque

pueden llegar a construir un precedente con distinta fuerza, mientras que las decisiones de las Cortes Constitucionales gozan de efectos *erga omnes*.

En tal virtud, la Constitución de 2008 en su artículo 424 establece la prevalencia de la Constitución sobre cualquier otra norma del ordenamiento jurídico. Por otro lado, el artículo 425 en cuanto al orden jerárquico establece que, en caso de conflicto de normas de distinta jerarquía, la Corte Constitucional, las juezas y jueces, así como las autoridades administrativas y servidores públicos, lo resolverán mediante la norma jerárquicamente superior. Y, por último, el artículo 426, determina que todas las personas, autoridades e instituciones están sujetas a la Constitución, además expresa que los derechos consagrados en la CRE y los tratados internacionales de derechos humanos serán de inmediato cumplimiento y aplicación; y, por ende, este se relaciona con el artículo 11 numeral 3 en el cual también expresa que, los derechos y garantías serán de directa e inmediata aplicación. Todas las normas citadas, y según lo señalado anteriormente, estas normas constitucionales se encuentran bajo la definición del *control difuso*.

Mientras que, en el mismo cuerpo legal en su artículo 429 se reconoce a la Corte Constitucional como el máximo órgano de control, interpretación constitucional y de administración de justicia. Posteriormente, en su artículo 436 entre las atribuciones de la CCE, también está ser la máxima instancia de interpretación de la Constitución, y de los tratados internacionales de derechos humanos, a través de sus dictámenes y sentencias cuyas decisiones tienen carácter vinculante. Por tal razón, podría determinarse que la propia CRE reconoce a la Corte Constitucional como el órgano encargado de precautelar la vigencia de los derechos y garantías reconocidos en la CRE.

Modelo de Control Constitucional de los Estados de Excepción

Cabe recalcar que, en la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional en su artículo 74 reconoce el modelo de control abstracto de constitucionalidad, el cual busca garantizar el ordenamiento jurídico por medio de identificar y eliminar posibles incompatibilidades normativas, sean de forma o de fondo, entre las normas constitucionales y las demás leyes y normas que integran el sistema jurídico ecuatoriano.

Este control abstracto, se ejecuta a través de resoluciones de las acciones de inconstitucionalidad de enmiendas, resoluciones, decretos económicos, entre otros; resuelve también las objeciones de inconstitucionalidad presentadas por el gobierno en procesos de formación de leyes. Y además ejerce el control de Constitucionalidad sobre decretos que declaran o que se dictan con fundamento en los estados de excepción, entre otros. El control abstracto, según la doctrina es “aquel que es ejercido para garantizar la adecuación de las normas que componen el ordenamiento jurídico al contenido de la Constitución” (Guerrero del Pozo, 2011, p 69).

De tal forma, Huerta (2002) el control abstracto “impugna vicios formales como materiales derivados del proceso de creación de la norma, de tal forma que evita que esa norma imperfecta ingrese al ordenamiento jurídico y produzca efectos jurídicos” (p. 935). A esta clase de control puede preverse como un control de carácter preventivo o *a priori* a través de un autocontrol con el fin de evitar conflictos normativos o limitaciones excesivas de los derechos fundamentales. Cuya forma de control es atribuida a la Corte Constitucional en el caso ecuatoriano.

Sin embargo, en los decretos que establecen declaratorias de estado de excepción conforme la CRE, la Corte Constitucional efectúa de oficio y de modo inmediato el control de constitucionalidad de las declaratorias de los estados de excepción, cuando impliquen la suspensión de derechos constitucionales. De tal forma que lo establecido por Huerta, como un control preventivo, es contrario a los que señala el ordenamiento jurídico ecuatoriano, ya que este realiza un control abstracto a posteriori; es decir, primero debe emitirse el decreto ejecutivo, para poder realizar el respectivo control constitucional. Conforme a la LOGJCC los estados de excepción son objeto de control abstracto, cuyo trabajo de la CCE, es verificar la adecuación de las disposiciones del decreto con el ordenamiento jurídico.

Control Constitucional de los Estados De Excepción

El control constitucional que predomina sobre los estados de excepción es de carácter obligatorio y automático a posteriori, de los decretos que declaren un estado de excepción y de aquellos que se dicten con fundamento en este (Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional. 2009. Art. 119). La actual Constitución expresamente en su artículo 166 señala que, una vez decretado el estado de excepción, se deberá notificar, a la Asamblea Nacional, Corte Constitucional y Organismos Internacionales, para su correspondiente control (Constitución de la República, 2008, Art. 166).

En el presente análisis constitucional, nos interesa estudiar el control que realiza la Corte Constitucional, principalmente el control formal y el control material, de la declaratoria de excepción y de las medidas adoptadas con fundamento en el estado de excepción. Puesto que, al no existir un control inmediato y automático por un órgano de control constitucional,

se estaría dejando el poder al arbitrio del gobierno, quien, en algún momento podría abusar y extralimitarse en sus facultades, y consecuentemente provocar graves violaciones a los derechos constitucionales.

La regulación constitucional y orgánica de los estados de excepción prevé que el control constitucional que ejerce CCE, tiene por objeto garantizar el efectivo goce de los derechos constitucionales; además, de coadyuvar en la separación y equilibrio de los poderes públicos, haciendo uso del principio de supremacía constitucional. Para tal propósito, la referida LOGJCC dispone expresamente que la Corte Constitucional deberá efectuar un control material y formal de los decretos, que declaren constitucional o inconstitucional las declaratorias de estados de excepción o los dictados con fundamento en estos.

Cabe señalar que, la LOGJCC indica los requisitos formales y materiales que deben cumplirse en la declaratoria de excepción y de las medidas dictadas con fundamento en este, pero, no se menciona detalles que deben concurrir en cada requisito para que se configure la constitucionalidad o inconstitucionalidad de la declaratoria o renovación. Es por eso, que a continuación se establece una breve descripción en cada uno de los requisitos que la Corte Constitucional considera para emitir el dictamen respectivo.

Control Formal de la declaratoria de estado de excepción

En primer lugar, la Corte debe verificar que la declaratoria de estado de excepción se haya emitido mediante decreto ejecutivo, que cumpla con las formalidades que establece el ordenamiento jurídico, y que este no sobrepase las competencias, materiales, espaciales y temporales de la figura jurídica. Por lo tanto, para que se efectúe el control formal deben

concurrir los siguientes presupuestos establecidos en el Art. 120 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (2009):

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

Este requisito, hace referencia a la descripción de los hechos reales y actuales que enfrenta el Estado. Consecuentemente, como ya se mencionó en el capítulo primero sobre los elementos de esta figura; se concluye que, un hecho que aún no ha sucedido, pero se espera que suceda, no es justificativo para declarar un estado de excepción, dado que sería un hecho ficticio e ilegítimo. Por otro lado, en caso de existir el hecho debe enmarcarse en una de las causales establecidas en el Art. 164 de la Constitución de 2008, agresión, conflicto armado internacional o interno, grave conmoción interna, calamidad pública o desastre natural.

Justificación de la declaratoria

Es la exposición argumentativa y motivada dada por el Presidente sobre los hechos fácticos y normativos que impulsan la declaratoria o renovación. En efecto, la justificación durante las declaratorias de excepción en el 2020, fue la pandemia de Covid-19, y el incremento de contagios y muertes a nivel mundial a causa del virus. Adicionalmente, y con certeza del hecho que se enfrenta, podría adjuntarse informes técnicos en el cual se exponga la veracidad y necesidad del estado de excepción.

Un ejemplo de lo anteriormente mencionado, se puede encontrar en el Dictamen Nro. 2-20-EE/20, en el cual se menciona la justificación del estado de excepción con recomendaciones por parte de la Subsecretaría Nacional de Garantía de la Calidad de los

Servicios de la Salud, Subsecretaría Nacional de Provisión de Servicios de la Salud, y de la Organización Panamericana de la Salud; así como, el Informe de Acciones frente a la COVID-19 (SNPSI-C19-004) de la Subsecretaría Nacional de Promoción de la Salud e Igualdad.

Ámbito territorial y temporal de la declaratoria.

Basado en el principio de territorialidad y temporalidad, el primero hace referencia al espacio geográfico donde va regir el estado de excepción, es decir, debe establecerse un límite para su vigencia, pudiendo ser en todo o en parte del territorio nacional. Mientras que, el segundo hace referencia al tiempo de vigencia, pues la misma CRE establece que podrá declararse el estado de excepción por máximo 60 días plazo, y si las causas que lo motivaron persistieran, podrá renovarse hasta por 30 días más (Constitución de la República, 2008, Art, 166).

Derechos que sean susceptibles de limitación, cuando fuere el caso.

De conformidad con la CRE, durante un estado de excepción los únicos derechos susceptibles de limitación son: derecho a la inviolabilidad de domicilio, inviolabilidad de correspondencia, libertad de tránsito, libertad de asociación y reunión, y libertad de información. Los derechos limitados bajo la causal de calamidad pública en la Pandemia de COVID-19, fueron: libertad de tránsito, y libertad de asociación y reunión.

Las notificaciones que correspondan de acuerdo a la Constitución y a los Tratados Internacionales.

Asimismo, en los decretos que son objeto de análisis, en una de sus disposiciones se ordenó las notificaciones correspondientes dentro de las 48 horas posteriores a la declaratoria, a la Asamblea Nacional para su respectivo control político; a la Corte Constitucional encargada de realizar el control constitucional; y, a los Organismos Internacionales de Derechos Humanos (ONU y OEA). Cabe recordar, que la Corte Constitucional de oficio e inmediatamente debe conocer la declaratoria o renovación del estado de excepción y realizar su respectivo control, para evitar cualquier vulneración a los derechos consagrados en la CRE.

Control Material de la Declaratoria de Estado de Excepción

Este control constitucional se orienta al análisis de los motivos que dieron lugar a la declaración del estado de excepción. Por consiguiente, a la Corte le corresponde comprobar si las razones que expone el Presidente en su decreto, guardan relación con los presupuestos jurídicos constitucionales, establecidos para la declaratoria de excepción. Es decir, que los hechos suscitados se configuren dentro de una de las causales para la declaratoria y que su tratamiento sea insuperable por la vía ordinaria.

Según Estrella (2011), la falta de este requisito en la declaratoria de excepción pone en evidencia la arbitrariedad en el ejercicio de la potestad constitucional. En este contexto, la Corte constatará en el control material, “la existencia de los hechos invocados, que aquellos constituyan una perturbación grave del orden público, que atente contra la inestabilidad institucional, seguridad del Estado o convivencia social, y que estos no puedan ser afrontados a través de normativas ordinarias” (p. 134). El artículo 121 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional establece que la Corte Constitucional

realizará un control material de la declaratoria del estado de excepción, en la cual debe cumplirse lo siguiente:

Que los hechos alegados en la motivación hayan tenido real ocurrencia.

Para el cumplimiento de este requisito la Corte Constitucional verificará, que los acontecimientos narrados en la declaratoria de excepción sean comprobables, a través de informes y actas técnicas, o por ejemplo en situaciones como la Pandemia, un suceso público y notorio que confirme la real ocurrencia de los hechos. Por tal razón, se considera necesario y recomendable que el Presidente adjunte informes, actas o cualquier otro documento técnico que sustente la real ocurrencia y el peligro que produce ese hecho o suceso.

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

Este requisito se basa en el acontecimiento que provocó la justificación para la declaratoria, el cual debe estar fundamentado en una de las causales establecidas en la CRE. Además, la Corte verificará que la causal invocada por el Presidente sea la correcta y adecuada. Cabe mencionar, que en años anteriores cuando el volcán Cotopaxi entró en erupción, el gobierno de turno declaró estado de excepción por conmoción interior, cuando este era un desastre natural.

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

El estado de excepción es una medida constitucional extraordinaria, y usada de manera excepcional; por lo tanto, la Corte deberá verificar que en el ordenamiento jurídico no haya otra norma de carácter ordinaria, establecida para tratar ciertos acontecimientos, sin que sea necesario hacer uso de una medida excepcional. Pues, la medida debe ser vista por el gobierno como último recurso.

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

Como se había dicho anteriormente, este requisito hace referencia al principio de territorialidad y temporalidad; por lo cual, la Corte deberá verificar si en el decreto se establece el ámbito geográfico donde se producen los hechos, pudiendo ser en todo el territorio o en parte, ya que, no es necesario declarar un estado de excepción cuando la afectación por el hecho se produce en un lugar determinado. Y, por otro lado, en cuanto a los límites temporales se verificará que éste cumpla con los plazos establecidos en la CRE, tanto en la declaratoria como en la renovación.

Control Formal de las medidas adoptadas con fundamento en el Estado de Excepción

En el control formal de las medidas adoptadas con fundamento en el estado de excepción, la Corte verificará el cumplimiento de los requisitos establecidos en el artículo 122 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (2009), las cuales a continuación se analizarán de forma detallada.

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

Como principal requisito la Corte verificará que las medidas que van usarse durante el estado de excepción, hayan sido ordenadas mediante decreto ejecutivo, para lo cual el decreto ejecutivo debe cumplir con todas las formalidades tanto formales como materiales.

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

Es competencia de la Corte verificar que las medidas que tienen fundamento en la declaratoria de estado de excepción sean las adecuadas a la causal, por la cual se decretó. Por ejemplo, el gobierno a inicios de la pandemia mediante decreto ejecutivo Nro. 1019 de 2020 decreto establecer como zona de seguridad a la provincia del Guayas.

Por lo tanto, la Corte Constitucional realizó el siguiente análisis formal de las medidas adoptadas: 1) la medida se enmarco dentro de las competencias materiales constitucionales establecidas en el artículo 165 número 5; 2) la competencia espacial fue la provincia del Guayas conforme los artículos 164 y 165 número 5 de la CRE, y los límites espaciales establecidos en el Decreto Ejecutivo Nro. 1017 del 2020 que declaró el estado de excepción; y, 3) la competencia temporal, debía regirse al tiempo establecido en el Decreto Ejecutivo Nro. 1017 de 2020, por 60 días (Dictamen, 1-20-EE/20 A, 2020, p. 4). Es decir, la medida se estableció bajo las formalidades establecidas en el decreto que declaró el estado de excepción.

Control Material de las medidas dictadas con fundamento en el estado de excepción.

Tanto el control material de constitucional de la declaratoria de estado de excepción, así como las medidas expedidas con fundamento en este, según Quitián (2021) tienen como

finalidad verificar el cumplimiento de los principios que rigen los estados de excepción, en los términos del artículo 164 de la CRE.

Sean estrictamente necesarias para enfrentar los hechos que dieron lugar a la declaratoria de estado de excepción, y que las facultades ordinarias sean insuficientes para controlar la crisis.

Con motivo de la pandemia el gobierno ordenó adoptar algunas medidas con el fin de mitigar la propagación del virus. Por tal razón, la Corte debió verificar que aquellas medidas sean adecuadas y necesarias para enfrentar la crisis, en esta medida prima el principio de necesidad que tiene como propósito, evitar el uso de los estados de excepción ficticios o que sean menos graves, que son superables a través de la vía ordinaria.

Por ejemplo, según la Corte en su Dictamen Nro. 1-20-EE/20 indicó que las medidas adoptadas en el contexto de la pandemia, fueron necesarias tanto nacional como internacionalmente, puesto que, en el caso de Ecuador, pese a las medidas ordinarias impuesta por el COE Nacional, no fueron acatadas por la ciudadanía. Por lo tanto, fue necesario tomar medidas extraordinarias, una vez agotados otros mecanismos menos lesivos.

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

Las medidas adoptadas deben guardar proporcionalidad con la gravedad de la situación, por ende, la Corte deberá realizar un análisis prolijo en cuanto a los hechos y las medidas que son adoptadas para enfrentar una crisis. Tal es el caso de la pandemia de la Covid-19, en el cual se estableció como medida la suspensión de los derechos de libertad de tránsito y libertad de reunión, con la finalidad de evitar que las personas mantengan contacto

físico entre ellas. A su vez, protegió el derecho a la salud, y los demás derechos vinculados con este, a comparación de la limitación de tránsito.

Relación de causalidad directa e inmediata entre los hechos que dieron lugar a la declaratoria y las medidas adoptadas.

Para verificar el cumplimiento de este parámetro la CCE, debe realizar un análisis entre las circunstancias que ocasionaron declarar un estado de excepción y las medidas adoptadas. Por ejemplo, la pandemia dio lugar a que el ejecutivo adopte medidas urgentes, que coadyuven a mitigar los contagios de Covid-19. Tanto así que, a los 5 días de haberse declarado el Covid-19 como pandemia, inmediatamente se declaró estado de excepción y se adoptaron medidas para controlarlo, siendo estas medidas admitidas por la Corte en el respectivo dictamen.

Idóneas para enfrentar los hechos que dieron lugar a la declaratoria.

Respecto a la Pandemia de Covid-19, la Corte señaló en el dictamen Nro. 3-20-EE/20 que, a la idoneidad se debe valorar si existe concordancia o no entre los medios utilizados y los fines perseguidos. Por ejemplo, la restricción al tránsito fue idónea para tratar de evitar el contagio masivo del coronavirus, en el territorio ecuatoriano; además con esta restricción se pretendía proteger un derecho como la salud, que tiene vinculación con otros derechos ilimitables.

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

En el mismo caso de estudio, durante la Pandemia, la OMS manifestó que la Covid-19 se intensificaban en aquellos países donde no se adoptaron medidas necesarias temporales, y en el caso de Ecuador mediante informes del COE Nacional se dio a conocer que, a pesar de implementarse medidas ordinarias de prevención, se hizo caso omiso por parte de la población. Razón por la cual, se tomaron medidas extraordinarias, debido al agotamiento de las medidas ordinarias o menos lesivas para controlar la expansión de la Covid-19 (Dictamen Nro. 3-20-EE/20, 2020).

Que no afecten el núcleo esencial de los derechos constitucionales, y se respeten el conjunto de derechos intangibles.

La propia Constitución en su Art. 165 establece los derechos que son objeto de suspensión durante un estado de excepción, por ende, no podría suspenderse ningún otro derecho, aún menos aquellos derechos inherentes al ser humano. La Corte Constitucional como máximo órgano de interpretación y control, verificará que las medidas adoptadas no sean contrarias a ninguno de los derechos, principios y garantías establecidas en la CRE y en los tratados internacionales de derechos humanos.

Que no se interrumpa ni se altere el normal funcionamiento del Estado.

La Corte Constitucional deberá verificar que las medidas tomadas no afecten el normal funcionamiento del Estado, por el contrario, estas deben ser necesarias para ayudar a enfrentar la crisis por la cual atraviesa el país, de nada serviría tomar medidas si el Estado se descompone a causa de ellas. Recordemos que el estado de excepción sirve para restablecer la normalidad.

Análisis del Control Constitucional de los Estados de Excepción por la Pandemia de COVID-19 durante el año 2020.

Cuando oficialmente la Organización Mundial de la Salud declaró el inicio de la pandemia por Covid-19 en el año 2020, el Presidente de la República con el fin de mitigar el contagio del virus, decretó tres estados de excepción y dos renovaciones de los mismos, con fundamento en la causal de calamidad pública, empezando por el Decreto Ejecutivo Nro. 1017. Posterior a ello, la Corte Constitucional realizó el respectivo control formal y material de las declaratorias de excepción y de las medidas adoptadas con fundamento en estos, cuyo control le permitía dictaminar la constitucionalidad o inconstitucionalidad de los mismos.

Los presupuestos jurídicos en los cuales se basa la Corte para realizar su control de constitucionalidad, son aquellos que se encuentran tipificados entre los artículos 120 y 123 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, como control formal y control material de los estados de excepción y de las medidas. Por ende, a continuación, se analizará cada uno de los decretos ejecutivos que declaraban el estado de excepción o su renovación, así como cada Dictamen que enunciaba la constitucionalidad o inconstitucionalidad del estado de excepción, por parte de la Corte Constitucional.

Decreto Ejecutivo Nro. 1017

El presidente de la República del Ecuador Lenín Moreno Garcés, durante su mandato y en ejercicio de las facultades conferidas por la Constitución de la República, específicamente por los artículos 164, 165 y 166 del referido cuerpo legal, así como las atribuciones determinados en la Ley de Seguridad Pública y del Estado, decretó el 16 de marzo del año 2020 el primer Decreto Ejecutivo Nro. 1017 de estado de excepción por

calamidad pública, en todo el territorio nacional, durante 60 días, mismo que fue publicado en el Registro Oficial Suplemento Número 163. A consecuencia de los casos de coronavirus confirmados, y por la declaratoria de pandemia de COVID-19 por parte de la OMS.

Este decreto, se basó en el alto riesgo de transmisión del virus en el Estado ecuatoriano, lo que generó un peligro a los derechos a la salud y la convivencia pacífica del Estado. Por lo que, con ese decreto se buscaba garantizar los derechos individuales y colectivos ante la amenazante presencia del virus en el país, debido a la facilidad de propagación que contenía el mismo.

Es por ello que, el Presidente dispuso la movilización en todo el país, de las instituciones de la Administración Pública para que coordinen esfuerzos en el marco de sus competencias, con el fin de mitigar los efectos de la Covid-19, y garantizar el acceso efectivo a los derechos de las personas. Además, dispuso la movilización de las Fuerzas Armadas, como rol complementario a las acciones policiales para restablecer el orden público; de tal manera que, su participación estuvo relacionada a la colaboración y control de la efectividad de la limitación de los derechos, es decir, para que la población obedezca el aislamiento obligatorio.

El gobierno haciendo uso de sus facultades, suspendió el derecho a la libertad de reunión y asociación y el derecho a la libertad de tránsito, restringiendo la movilidad a nivel nacional; y, exceptuándose de ésta restricción a aquellas personas como médicos, bomberos, recolectores entre otros, quienes colaboraban en la mitigación y control del avance del coronavirus. Esta limitación de derechos se las realizó con el fin específico de mantener una

cuarentena comunitaria para contener el contagio de la enfermedad y prevenir la generación de nuevos contagios.

Además, se facultó al COE Nacional para que disponga horarios y mecanismos de restricción a cada derecho suspendido, para que, de manera coordinada se establezcan los medios idóneos de ejecución de éstas suspensiones, quien para criterio del Dr. Luis Ávila Linzán (2022), con esta delegación de funciones del Estado de Excepción, se buscaría liberar de responsabilidad al ejecutivo, por las medidas adoptadas dentro del mismo.

Entre las medidas adoptadas por el gobernante, se establecieron toque de queda en vías y espacios públicos a nivel nacional, suspensión de la jornada presencial del trabajo de empleados públicos y privados, entre el 17 y 24 de marzo del año 2020, pudiendo ser prorrogados por el COE nacional, a excepción de los prestadores de servicios públicos básicos, y trabajadores de la salud, seguridad, bomberos, etc., quienes se mantenían en la jornada presencial.

Como medida adicional, a las anteriormente mencionadas, en el artículo 10, del referido decreto presidencial, se dispuso las requisiciones que hubiera lugar para mantener los servicios que garanticen la salud pública, orden y seguridad en toda el área de extensión del territorio nacional. Estas requisiciones, podían efectivizarse en caso de ser estrictamente necesarias conforme el ordenamiento jurídico vigente, como la Ley De Seguridad Pública y del Estado y su debido reglamento. Asimismo, se dispuso las notificaciones correspondientes a los distintos órganos de control como, Corte Constitucional, Asamblea Nacional, y Organismos Internacionales.

Dictamen de la Corte Constitucional N° 1-20-EE/20

En fecha 19 de marzo del año 2020 la Corte Constitucional dictaminó la constitucionalidad del Decreto Ejecutivo Nro. 1017, sustanciado por la Jueza Teresa Nuques Martínez. De tal manera que, sobre el control formal de la referida declaratoria y causal, verificó que se justificó los hechos que motivaron la declaratoria, calificando a la situación como una emergencia sanitaria nacional, hechos que fueron justificados en los considerandos del decreto referido. En tal virtud, la Corte Constitucional concluye que la declaratoria de excepción cumplió con el primer requisito formal.

Por otra parte, la Corte verificó que el decreto emitido se basó en las disposiciones constitucionales y en la Ley de Seguridad Pública y del Estado, por lo que, se constató las premisas de hecho y derecho que justificaban la declaratoria de excepción. Determinándose, además, la territorialidad nacional aplicable al decreto y la temporalidad de sesenta días a partir de la suscripción del mismo.

Asimismo, la Corte comprobó que el antedicho decreto sólo afectaba al ejercicio del derecho a la libertad de reunión y asociación, y libertad de tránsito, mismos que son susceptibles de limitación. Del mismo modo, la Corte verificó las notificaciones a la Asamblea Nacional, ONU, OEA, y a la referida Corte Constitucional. Por lo que, desde el punto de vista formal, la declaratoria cumple con los requisitos previstos en el articulado número 120 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional.

En el ámbito de control material de la declaratoria, el mismo decreto sustenta la postura del Presidente, con varios informes técnicos, emitidos y elaborados por distintas entidades del Estado, así como de organismos internacionales; hechos y sucesos públicos y

notorios que confirmaron la real ocurrencia de los hechos que motivaron la declaración del estado de excepción. Prosiguiendo con el control material de la declaratoria, la Corte determinó que si existió calamidad pública por la existencia de una situación catastrófica, lo cual generó graves consecuencias a la salud de las personas, configurándose una real situación de catástrofe para el Ecuador.

Por otro lado, a pesar de haber implementado el gobierno mecanismos ordinarios, para controlar y disminuir la propagación del virus, como la declaratoria del estado de emergencia sanitaria en establecimientos de salud pública, aislamiento preventivo obligatorio a viajeros extranjeros y nacionales, así como medidas de distanciamiento social, no fueron suficientes ni efectivos para mitigar la propagación del virus. Consecuentemente, se justificó la obligatoriedad de la adopción del decreto ejecutivo. Las referidas medidas, se sujetaron dentro de las competencias materiales, temporales y territoriales de los estados de excepción.

Sobre el control material de las medidas adoptadas con fundamento en los estados de excepción, como toque de queda, suspensión de la jornada laboral, suspensión a los derechos de libertad de tránsito, de reunión y asociación, la Corte determinó que las medidas eran idóneas y necesarias, para evitar el contagio masivo del coronavirus, y con ello garantizar el derecho a la salud, como deber primordial del Estado. De tal forma que, la gravedad de la pandemia y las consecuencias ocasionadas por esta, las medidas fueron proporcionales a la situación.

En cuanto al uso de las plataformas satelitales y telefonía móvil para monitorear la ubicación de las personas en aislamiento, la Corte indicó que “no debe ser un medio para la transgresión de los derechos a la privacidad, y a la no discriminación, debiendo valerse por

la protección de la información personal de los pacientes y personas examinadas” (Dictamen Nro. 1-20-EE/20, 2020, párr.55). Adicionalmente, la Corte recordó a las autoridades y servidores públicos que serán responsables por cualquier abuso cometido durante la vigencia del estado de excepción.

Asimismo, la Corte descartó pronunciarse sobre la suspensión de la jornada laboral, manifestando que es contraria a la naturaleza de las medidas propias un estado de excepción, considerando que la suspensión laboral es una facultad del régimen ordinario conforme la disposición quinta de la Ley Orgánica del Servicio Público.

Por último, la Corte examina la facultad sobre las requisiciones establecidas en el referido decreto, siempre que se verifique previamente la necesidad de garantizar la salud pública, el orden y la seguridad, medida que puede ser usada en caso de necesidad extrema y con estricto cumplimiento del ordenamiento jurídico. Sin embargo, a criterio del Dr. Luis Ávila (2022), el poco conocimiento y difusión de ésta medida, al común ciudadano, podría provocar vulneración del debido cumplimiento del ordenamiento jurídico al momento de requisar bienes por parte de las fuerzas públicas.

En el tema de las atribuciones conferidas a los Comités de Operaciones de Emergencia, al ser instancias interinstitucionales de coordinación de acciones para reducir riesgos, y al originarse su existencia en optimizar recursos en la actividad de las entidades públicas, la Corte determina que su accionar es constitucional y necesario si es realizado en estricta coordinación con las autoridades correspondientes. Además, deberían actuar en atención al cumplimiento de objetivos y fines del estado de excepción, con observancia a los

requisitos de necesidad, idoneidad y proporcionalidad; y la difusión de las medidas adoptadas a la ciudadanía.

Finalmente, la Corte resaltó que la adopción de medidas excepcionales, así como la suspensión de derechos puede ordenarse solamente a través de Decreto Ejecutivo de estado de excepción, sin perjuicio de los lineamientos emitidos por los COE.

Una vez que la Corte Constitucional verificó los requisitos formales y materiales, resolvió declarar dictamen favorable de constitucionalidad de la declaratoria y medidas ordenadas en el decreto de estado de excepción número 1017 durante 60 días en atención a calamidad pública en todo el territorio nacional, por la pandemia de Covid-19.

En este marco, la Corte también estableció varios parámetros de aplicación del decreto a las autoridades correspondientes. Por ejemplo, dispuso que debe existir una medida de protección a favor de las personas que viven en calle, garantizar el adecuado cumplimiento de los parámetros sanitarios en las movilizaciones del personal de salud, y de la fuerza pública, para de ésta manera lograr la vigencia plena de los derechos reconocidos en la CRE, a excepción de aquellos suspendidos durante el estado de excepción, impedir el abuso en el al gobierno en el ejercicio de sus facultades; y, promover la coordinación entre los niveles de gobierno, entre otros (Dictamen No. 1-20-EE/20, 2020).

Decreto Ejecutivo Nro. 1019

El Presidente de la República, mediante Decreto Ejecutivo Nro. 1019, de fecha 23 de marzo del año 2020, estableció como Zona Especial de Seguridad a toda la provincia del Guayas, conforme lo dispuesto en el artículo 165 numeral 5 de la Constitución, bajo la

declaratoria de excepción contenida en el Decreto Ejecutivo 1017 del 16 de marzo de 2020. En esta zona especial se llevó a cabo una gestión integral en el marco de la emergencia sanitaria y del estado de excepción correspondiente, para de ésta manera mitigar riesgos, precautelar la salud, evitar la propagación del virus y proteger a la población comprendida dentro de la zona especial de seguridad, con especial atención en los cantones de Guayaquil, Daule, Duran y Samborondón.

En el referido decreto, se dispuso a las Fuerzas Armadas, la conformación de la Fuerza de Tarea Conjunta con mando y medios necesarios, para establecer la planificación conjunta con la Policía Nacional, así como también, disponer al Gobernador del Guayas, la dirección de acciones interinstitucionales en la referida zona especial. Esta zona, recibió apoyo prioritario del Gobierno Nacional, en especial de la autoridad Nacional de Salud.

Dictamen de Control Constitucional N° 1-20-EE/20A

Este control constitucional respecto al Decreto Ejecutivo No. 1019 de 23 de marzo de 2020, emitido con fundamento en el estado de excepción establecido mediante Decreto Ejecutivo No. 1017 de 16 de marzo de 2020, estuvo a cargo de la Dra. Teresa Nuques Martínez, a quien le correspondió la sustanciación del control formal y material de la medida adoptada con fundamento en el decreto ejecutivo de declaratoria de excepción Nro. 1017.

En cuanto al control formal, se verificó que la medida se tomó mediante decreto ejecutivo Nro. 1019, y que la medida establecía como zona especial de seguridad a la Provincia del Guayas, misma que se encontraba enmarcada en las competencias materiales, espaciales, y temporales de los estados de excepción, cumpliendo con lo establecido en el artículo 122 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional.

En el control material, la Corte determinó que la medida era idónea, necesaria y proporcional para enfrentar los hechos que motivaron la declaratoria del estado de excepción principal, puesto que se buscaba proteger y evitar el contagio masivo de Covid-19, en la provincia del Guayas, donde se registró un mayor aumento de infectados. Asimismo, la Corte en cuanto a la tarea conjunta realizada por las FFAA y la Policía Nacional recordó que es deber de estos organismos ejecutar actividades con estricto respeto a los derechos fundamentales, y aplicar el uso progresivo de la fuerza, en cumplimiento de los parámetros de legalidad, necesidad y proporcionalidad.

Es importante señalar que en este control constitucional la Corte señala que, ni el COE Nacional ni ninguna otra autoridad de aplicación del Decreto Ejecutivo Nro. 1019, podrá limitar o restringir derechos distintos a los suspendidos en la declaratoria de estado de excepción, dado que es una potestad exclusiva del Presidente. Mientras que en el Dictamen 1-20-EE/20, dejaba que esta institución tome medidas complementarias para controlar el virus.

Por lo tanto, la Corte Constitucional emitió dictamen constitucional favorable del Decreto Ejecutivo Nro. 1019 de fecha 23 de marzo del año 2020, de la medida de zona especial de seguridad, emitida en el marco del estado de excepción por calamidad pública, esta medida tuvo vigencia conforme la temporalidad impuesta en el Art. 13 del Decreto Ejecutivo Nro. 1017 de 2020, “El estado de excepción regirá durante sesenta días a partir de la suscripción del Decreto Ejecutivo”.

Decreto Ejecutivo Nro. 1052

Por el alto riesgo de contagios de Covid-19, y por los casos confirmados y el número de personas fallecidas, el Presidente decretó la *renovación del estado de excepción por calamidad pública*, bajo el Decreto Ejecutivo Nro. 1052, en todo el territorio ecuatoriano con una vigencia de 30 días a partir de la suscripción del mismo.

En el referido decreto, se establecieron medidas como: la movilización en todo el territorio nacional, la suspensión al ejercicio del derecho a la libertad de asociación y reunión, y libertad de tránsito, la suspensión de la jornada laboral presencial y de las requisiciones que hubiese lugar con el fin de garantizar el orden, la salud pública, y la seguridad en todo el Ecuador. Sin embargo, se desactivó la zona especial de seguridad y la Fuerza de Tarea Conjunta establecida en la provincia del Guayas, por determinarse que se cumplió con los objetivos establecidos. Además, se estableció la posible utilización de plataformas satelitales y de telefonía móvil con el fin de monitorear la ubicación de las personas que se encontraban en cuarentena sanitaria o aislamiento obligatorio, para determinar si incumplen las normas y restricciones impuestas.

***Dictamen de Control Constitucionalidad de la Renovación del Estado de Excepción
2-20-EE/20***

Posteriormente tras cumplirse los 60 días de la declaratoria del primer estado de excepción, el 15 de mayo del 2020 mediante Decreto Ejecutivo Nro. 1052 publicado en el Registro Oficial No. 209, la Presidencia de la República dispuso la renovación del estado de excepción por calamidad pública en todo el territorio nacional. La Corte Constitucional mediante Dictamen Nro. 2-20-EE/20 declaró la constitucionalidad del Decreto Ejecutivo No.

1052 de renovación del estado de excepción por calamidad pública, bajo la sustanciación del Dr. Ramiro Ávila Santamaría.

En este dictamen el mencionado juez, considera que se ha identificado los hechos por el avance de la Covid-19 en Ecuador, lo cual representaba un alto riesgo de contagio para toda la ciudadanía, afectando los derechos a la salud y vivencia pacífica. Además, la renovación se justificó con múltiples informes y recomendaciones. El ámbito territorial se estableció a todo el territorio nacional, y tuvo una duración de 30 días. Se suspendieron los derechos a la libertad de tránsito, reunión y asociación, y se realizaron las correspondientes notificaciones con la renovación de estado de excepción. Asimismo, frente al cumplimiento de formalidades para el control de las medidas adoptadas, éste fue realizado mediante decreto ejecutivo, y debidamente encuadrado dentro de sus competencias materiales, espaciales y temporales, conforme los artículos 120 y 122 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional.

Por otro lado, la Corte verificó con los informes y recomendaciones la necesidad de seguir adoptando un estado de excepción, a efecto de cumplir con las recomendaciones internacionales en materia de salud, ya que aquellas no podían ser atendidas bajo el régimen constitucional ordinario. Asimismo, sobre la suspensión al ejercicio de la libertad de reunión y asociación; y, a la libertad de tránsito señala que son medidas idóneas, necesarias y proporcionales.

En cuanto a la suspensión de tránsito, determinó que es un mecanismo menos lesivo y permite proteger el derecho a la salud. Aunque en el decreto se haya establecido que el “incumplimiento de la medida conllevará a la presunción de incumplimiento de decisión de

autoridad competente, y se procederá conforme a la ley” (Decreto Ejecutivo 1052, 2020, Art. 4). Sin embargo, la Corte ratifica el derecho a la presunción de inocencia como garantía básica, considerando que deberá presumirse a una persona como inocente, hasta que no se demuestre su culpabilidad mediante un proceso penal y una sentencia ejecutoriada.

Tanto la movilización de las Fuerzas Armadas y de la Policía Nacional, radicó en la necesidad e idoneidad de coordinar esfuerzos entre la fuerza pública y demás entidades de acuerdo a la semaforización dada por el COE, mientras que la autorización de las requisas es proporcional en caso de extrema necesidad y con la finalidad de garantizar la salud pública, el orden y la seguridad.

Además, la Corte hace referencia a algunas consideraciones constitucionales, en el contexto del decreto, entre ellas encontramos: vigencia de los derechos no suspendidos especialmente de las personas en situación de vulnerabilidad, estableciéndose parámetros que permitían hacer efectivo sus derechos como a la alimentación, a la salud, a la protección, y a la tutela efectiva a través de las garantías constitucionales, entre otros.

La Corte, también hizo notar al gobierno que, durante los 30 días de vigencia de la renovación del Decreto de estado de excepción, debía coordinar con las respectivas autoridades nacionales y locales para ejercer las medidas necesarias que permitan enfrentar la pandemia usando los mecanismos jurídicos ordinarios que fortalezcan el sistema de salud, educación y conectividad, violencia doméstica contra las mujeres, titularidad de derechos de los pueblos indígenas, personas privadas de la libertad, personas en situación de movilidad humana, el debido acceso a la información, así como también a libertad de expresión y protesta pública, transparencia y corrupción.

Una vez analizado el control material y formal de la renovación de estado de excepción, la Corte Constitucional resolvió declarar constitucional el Decreto Ejecutivo número 1052, donde constaba la renovación del estado de excepción por calamidad pública derivada de la pandemia de la Covid-19. De igual manera exhortó al Gobierno Nacional, a la toma de medidas urgentes para enfrentar la pandemia a través de los mecanismos jurídicos ordinarios, tomando acciones para consolidar el sistema público de salud y articular eficazmente la red pública integral de salud.

Dentro de este dictamen se enfatizó que, se garantice el acceso universal a la educación en el nivel inicial, básico y bachillerato, con el fin de que se tomen las medidas para prevenir la deserción escolar. En cuanto a la violencia contra la mujer, solicitó al gobierno disponer que las autoridades competentes fortalezcan los servicios de respuesta al abuso de género. Asimismo, disponer que el Gobierno Nacional y las autoridades competentes expidan directrices y protocolos para que, cuando se disponga el retorno al trabajo, tanto en el sector público como en el privado, se garanticen las condiciones de salubridad para evitar futuros contagios o rebrotes del COVID-19.

Decreto Ejecutivo Nro. 1074

Al término de los 30 días desde que se produjo la renovación del primer estado de excepción, el Presidente de la República, mediante el Decreto Ejecutivo número 1074, emitido en fecha 15 de junio del año 2020, puesto que permanecía la presencia del virus de Covid-19 en el Ecuador, por lo que se declaró estado de excepción por calamidad pública en todo el territorio nacional, y la emergencia económica sobreviviente a la emergencia sanitaria.

De igual manera, como medidas extraordinarias se dispuso la movilización en todo el territorio nacional, la suspensión del derecho a la libertad de tránsito y el derecho a la libertad de asociación y reunión, se determinó medidas necesarias para la limitación de éstos derechos, así como la búsqueda de medidas para reactivar actividades económicas en el país. El toque de queda seguía vigente acorde a la semaforización señalada por el COE nacional, así como las requisiciones en caso de ser estrictamente necesarias.

Dictamen de Control Constitucional Nro. 3-20-EE/20

Aun con un segundo estado de excepción, se buscaba continuar con el control de la enfermedad de COVID-19, a través de medidas excepcionales necesarias para mitigar su contagio masivo. Y, por otro lado, se buscaba crear los debidos mecanismos emergentes para enfrentar la recesión económica que atravesaba el país y generar las bases para la reactivación económica del Estado.

El Presidente de la República propuso el Decreto No. 1074, por motivo de calamidad pública y consecuentemente la permanencia de la pandemia de COVID-19; así como la emergencia económica por efectos de la misma. El Ejecutivo consideró en ese momento que las medidas excepcionales debían continuar, siendo necesarias para el correcto control y disminución del contagio del virus. Además, propuso establecer mecanismos emergentes para enfrentar la recesión económica y la crisis fiscal.

Por consiguiente, la Corte Constitucional declaró la Constitucionalidad del Decreto Ejecutivo 1074, mismo que se encontraba sustanciado por el juez Dr. Enrique Herrería Bonnet. En relación con el párrafo anterior, se confirmó la real ocurrencia de los hechos, y la causal de calamidad pública; sin embargo, la “emergencia económica” señalada por el

gobierno, según la Corte no se configuró dentro la causal de calamidad pública, puesto que, la situación económica y financiera no fue consecuencia directa de la pandemia, pues el Ecuador desde antes ya tenía deficiencia en cuanto a su financiamiento.

De tal manera, que los problemas económicos que enfrentaba el país, no se adecuaron a ninguna de las causales establecidas en el artículo 164 de la CRE. Razón por la cual, la Corte sugirió que ese problema debe ser solucionado a través del ordenamiento jurídico ordinario; ya que, declarar un estado de excepción por crisis económica mantendrían a las naciones en permanentes estados de excepción.

Por otro lado, la Corte criticó a las funciones del Estado, en cuanto a la adopción de medidas ordinarias indispensables para enfrentar la pandemia y sus consecuencias económicas, puesto que después de tres meses de haberse iniciado la pandemia recién se aprobaba la Ley Orgánica de Apoyo Humanitaria, demostrando total descuido en la adopción de mecanismos jurídicos ordinarios.

Según la Corte los estados de excepción tienen una vigencia máxima de 60 días y una prórroga de 30 días, de esto se puede deducir en una interpretación literal, que el régimen de excepción no puede durar más de 90 días. De tal manera que, a criterio de la Corte, los límites temporales son necesarios para no desnaturalizar el estado de excepción y garantizar la vigencia de un Estado democrático. Puesto que, la excepcionalidad se usa con el fin de restablecer el orden, lo antes posible al régimen constitucional ordinario.

Consecuentemente, el organismo de control solicitó al Presidente dentro del caso in examine, que cada 30 días debía informar a la Corte, cuáles son las acciones tomadas para encaminar la transición hacia la nueva normalidad a través de un régimen constitucional

ordinario, y por ende la misma Corte verificará que tales medidas impuestas en la constitucionalidad del decreto, se cumplan.

Por otro lado, también señaló que, aunque se limitaron ciertas libertades no se puede afectar la institucionalidad democrática y al Estado de Derecho. Asimismo, era obligación del mandatario informar a la población con datos claros, certeros y contrastados, para que comprendieran la magnitud de la crisis. Al igual que en los demás dictámenes, la suspensión y adopción de derechos, así como medidas excepcionales debían emitirse mediante decreto ejecutivo. Los abusos cometidos por COE o servidores públicos durante el estado de excepción, serían de responsabilidad de los mismos.

La Corte Constitucional en su dictamen determinó la constitucionalidad del Decreto número 1074 del año 2020, mismo que hacía referencia al estado de excepción por calamidad pública en todo el Ecuador, respecto a la pandemia de la Covid-19. Se establecieron varios aspectos que debían ser considerados en aplicación del referido decreto, como la limitación al derecho de libertad de tránsito, derecho de asociación y reunión, las respectivas movilizaciones dispuestas, la reactivación laboral y las atribuciones que fueron conferidas al COE.

La Corte, además hizo referencia a la absoluta protección de la democracia, libertad de expresión e información y la correspondiente obligación del Presidente de presentar datos claros, contrastados y certeros sobre la crisis; la situación de las personas que se encuentran en vulnerabilidad; y, la responsabilidad de todo servidor público (Dictamen No. 3-20-EE/20, 2020).

El Presidente de la República y el resto de las entidades con potestad normativa, durante la vigencia de este Estado de excepción, conforme la Corte Constitucional debían acatar las exigencias dispuestas en la decisión. Pues, la emergencia económica no forma parte de una causal que permita establecer un régimen de excepcionalidad dentro del territorio ecuatoriano. Sin embargo, en virtud de la calamidad pública ocasionada por la pandemia, se declaró que la emergencia económica sobreviviente no es considerada causal para disponerse una declaratoria de excepcionalidad justificada en una emergencia económica.

Decreto Ejecutivo Nro. 1109

El Presidente de la República, mediante decreto ejecutivo número 1109, de fecha 27 de julio del año 2020, dispuso la recaudación anticipada del impuesto a la renta con cargo al ejercicio fiscal del año 2020 por el Servicio de Rentas Internas. Esta recaudación sería destinada al financiamiento de gastos prioritarios del Presupuesto General del Estado en atención a necesidades respecto al impacto social y económico de la emergencia sanitaria.

Dictamen de Control Constitucional No. 3-20-EE/20A

La Corte Constitucional, realizó el control constitucional de la medida establecida en el Decreto Ejecutivo Nro. 1109 de fecha 27 de julio del año 2020, donde resolvió emitir Dictamen Desfavorable en fecha 10 de agosto del mismo año, esto en el marco del Decreto Ejecutivo Nro.1074 de 2020. La mayoría de los miembros de la Corte, consideró que se pretendía recaudar el impuesto de manera anticipada como reacción a la crisis económica que atravesaba el país, cuya finalidad fue desautorizada expresamente por el dictamen anterior.

Adicionalmente, la Corte no evidenció un nexo causal directo entre la calamidad pública que atravesaba el país, y la recaudación anticipada de tributos como mecanismo excepcional para enfrentar la crisis y volver al régimen jurídico ordinario. Consideró también que, el decreto de la declaratoria de excepción estaba pronto a caducar, por lo que no se podría recaudar a todo el grupo objetivo; y que, el problema económico del país, debía ser resuelto a través del régimen constitucional ordinario.

Por el contrario, existieron cuatro votos salvados, donde determinaron que la Corte debió emitir dictamen favorable sobre el Decreto Ejecutivo Nro. 1109, ya que, la crisis sanitaria ocasionó gastos económicos al país, y con más razón una pandemia exige necesariamente medios económicos para enfrentarla. Puesto que, la medida de recaudar anticipadamente el impuesto a la renta no solo es una medida constitucionalmente reconocida en el marco del estado de excepción, sino también, fue un tributo necesario, idóneo y proporcional de priorizar impuestos directos y progresivos como el impuesto a la renta, además que no interrumpe ni altera el normal funcionamiento del Estado.

Decreto Ejecutivo Nro. 1126

El 14 de agosto del año 2020, el Presidente de la República mediante el Decreto Ejecutivo Nro. 1109, se renovó el estado de excepción por calamidad pública en todo el territorio nacional ecuatoriano por 30 días, por la continuidad de la COVID-19 en el país. Para lo cual, se dispuso las medidas de movilización en todo el territorio nacional de las entidades públicas, suspendió el derecho a la libertad de asociación y reunión, y libertad de tránsito, se estableció toque de queda; así como las requisiciones que fuesen estrictamente necesarias.

Dictamen de Control Constitucional No. 5-20-EE/20

Es importante señalar que en ese punto una nueva declaratoria bajo los mismos hechos y razones idénticas era improcedente. Sin embargo, el Presidente de la República posee la facultad constitucional para decretar estado de excepción en todo el territorio nacional o en parte de él, cuando a su juicio se verifiquen las causales previstas en el artículo 164 de la Constitución. Por esta razón, la Corte procedió a declarar la constitucionalidad del decreto número 1126, de fecha 14 de agosto de 2020, el mismo que contenía la renovación por 30 días más, debido a la pandemia de la Covid-19, aún dominante en todo el Ecuador.

La Corte Constitucional declaró la constitucionalidad condicionada del decreto número 1126 del año 2020 mediante su dictamen, referente a la renovación del estado de excepción por calamidad pública en todo el Ecuador, considerando que seguía latente en el país la pandemia de la Covid-19. Para ello, la Corte estableció varios aspectos que debían ser tomados en cuenta durante la aplicación del decreto, entre ellos que, transcurrido el período de 30 días de la renovación, no admitirá nuevamente la declaratoria de estado de excepción en el territorio ecuatoriano sobre los mismos hechos que configuraron la calamidad pública.

Adicionalmente, la Corte sugirió que el Gobierno Nacional debía realizar trabajos de coordinación con autoridades nacionales y seccionales, adoptar las medidas que considere necesarias y adecuadas para enfrentar la crisis sanitaria, luego de terminado el plazo de los 30 días. Asimismo, las Fuerzas Armadas debían ejercer un rol excepcional y coordinado con la Policía Nacional; la limitación de los derechos a la libertad de tránsito, asociación y reunión deberá ser necesaria y proporcional. Las actuaciones del COE Nacional serán constitucionales, siempre que cumplan con las condiciones de esta decisión; y, las

requisiciones serán idóneas, necesarias y proporcionales, siempre que se ejecuten en casos de extrema necesidad y en cumplimiento del ordenamiento jurídico aplicable.

Decreto Ejecutivo Nro. 1217

Mediante decreto número 1217 de fecha 21 de diciembre del año 2020, se declaró nuevamente un estado de excepción por la causal de calamidad pública por 30 días, en todo el Ecuador por el grave incremento de contagios del virus de Covid-19, por las constantes aglomeraciones y por la mutación del Sars-Cov-2 importada desde el Reino Unido, la cual se caracterizaba por tener mayor virulencia.

En efecto, como medidas adoptadas para el cumplimiento del decreto se suspendió el ejercicio del derecho a la libertad de asociación y reunión, y libertad de tránsito donde el COE nacional dispondría los horarios y mecanismos para evitar la propagación acelerada del virus. El toque de queda, se aplicaba desde el 21 de diciembre hasta el 03 de enero del año 2021, así como la disposición de requisiciones a las que hubiera lugar para garantizar los servicios de salud pública, orden y seguridad en todo el Ecuador. En éste decreto podía utilizar medios y plataformas satelitales y de telefonía móvil para monitorear la ubicación de personas para evitar el incumplimiento de las restricciones.

Dictamen de Control Constitucional Nro. 7-20-EE/20

La Corte Constitucional, en el Dictamen Nro. 5-20-EE/20 manifestó que no admitiría un nuevo estado de excepción sobre los mismos hechos, que configure una calamidad pública. Sin embargo, el gobierno decretó estado de excepción por los mismos hechos y por la llegada de la mutación del virus de Reino Unido. Por ende, la Corte conforme la

sustanciación realizada por la Juez ponente Dra. Daniela Salazar Marín dictaminó como inconstitucionalidad el Decreto Ejecutivo Nro. 1217 de 2020, a través de las siguientes consideraciones:

En primer lugar, en cuanto al control formal y material estableció, que el decreto reunía los requisitos establecidos en el Art. 120 de la LOGJCC, pero en el control material no se demostró la real ocurrencia de los hechos, puesto que los estados de excepción operan frente a circunstancias actuales y ciertas, no son mecanismos frente a posibles escenarios que se espera, sucedan. El gobierno debe adoptar medidas preventivas en caso de escenarios previsibles a través del ordenamiento jurídico ordinario.

En segundo lugar, la Corte señala que el Presidente en la declaratoria de excepción omite explicar los motivos por el cual le fue imposible controlar las aglomeraciones y reuniones masivas, así como también olvida justificar la necesidad de recurrir a un estado de excepción para controlar de manera efectiva. Por ende, la falta de eficacia de las medidas adoptadas por el gobierno nacional y los gobiernos locales, no fue justificación para que configure la causal de calamidad pública. En efecto, los hechos para que se justifique un estado de excepción por calamidad pública a más de ser graves, también son imprevisibles e intempestivos (Dictamen, 7-20-EE/20, 2020, párr.41).

Finalmente, la Corte Constitucional verificó que no se cumplió con la necesidad y proporcionalidad que debe regir la temporalidad de la declaratoria de estado de excepción. Además, el decreto en examen no se expidió con respeto a los límites espaciales establecidos en la norma constitucional. Por otra parte, la Corte no procedió analizar el control formal ni material de las medidas. Entre las consideraciones adicionales, la Corte señaló que, es

importante evitar los estados de excepción de manera indefinida, ya que es probable que el gobierno se aleje de los criterios objetivos, cuanto más dure la pandemia, menor justificación tiene un estado de excepción.

En este dictamen hubo dos votos salvados, el primero realizado por el Dr. Hernán Salgado, quien consideró que, el cambio de las etapas de la pandemia, así como las variaciones y rebrotes significativos podrían configurar hechos sobrevinientes, además que, el derecho a la vida prima sobre la democracia y cualquier otro derecho fundamental. Por otro lado, el voto salvado de la Dra. Carmen Corral Ponce, quien declara constitucionalidad del estado de excepción, pero de manera focalizada en aquellas provincias donde el porcentaje de positividad es de medio y alto riesgo de contagio. Asimismo, consideró que las requisiciones no fueron oportunas ni justificadas.

Como resultado del presente capítulo, sobre el análisis del control constitucional de los estados de excepción referentes a la Pandemia, durante el año 2020; y, a causa de la acelerada propagación del virus, el ejecutivo haciendo uso de sus facultades extraordinarias adoptó varias medidas para controlar el rápido esparcimiento del mismo. Entre las medidas estaban la restricción a los derechos de libertad de tránsito y libertad de reunión y asociación, movilización del personal del gobierno central y demás instituciones estatales, entre otras. En tal virtud, el primer estado de excepción y su renovación fueron justificados tanto en el ámbito material y formal, de la declaratoria y de las medidas.

A pesar que la Corte Constitucional exhortó al gobierno que adoptara medidas ordinarias, para tratar el proceso de la pandemia, puesto que una enfermedad de la magnitud del Covid-19, no pasa de la noche a la mañana, y el uso permanente del estado de excepción

provoca vulneración de derechos, y actos de abuso del poder por parte de la función ejecutiva. El Presidente, y los demás gobiernos locales no hacían mucho al respecto, esperaban a que el estado de excepción sea el remedio para evitar el contagio masivo del virus.

Del mismo modo, el gobierno central delegó atribuciones a un órgano que no se encuentra reconocido en la Constitución, este es el Comité de Operaciones de Emergencias tanto nacionales como locales, los cuales podían tomar medidas para hacer cumplir las medidas establecidas en el decreto. Razón por la cual, podría comprenderse que el ejecutivo trataba de liberarse de la responsabilidad que conlleva un estado de excepción. Sin embargo, nada ha dicho la Corte en cuanto a las competencias conferidas a este organismo, solamente admitió que cualquier medida lo tomen respetando la Constitución y bajo los fines del estado de excepción.

Igualmente, durante el tiempo que estuvieron en vigencia los estados de excepción y sus renovaciones, se vulneraron derechos fundamentales como el acceso a la alimentación, a la educación, al trabajo, a las protestas pacíficas entre otros, haciendo caso omiso por parte del gobierno, acelerar el proceso en la adopción de medidas ordinarias para subsanar las huellas que dejaba el paso de la pandemia de Covid-19. Recordemos también que, por la pandemia se tomaron algunas medidas económicas, las cuales generaban un descontento social extremo; sin embargo, por la permanencia del estado de excepción los ciudadanos no podían manifestarse en contra de estas medidas, lo que significó una disminución al ejercicio del derecho a la protesta pacífica y al reconocimiento de sus derechos.

Conclusiones

- Los Estados de Excepción son mecanismos utilizados por un Estado en tiempos de crisis, con el fin de restablecer la normalidad a través de la excepción, en el menor tiempo posible, puesto que, al ser una medida excepcional, el poder se concentra en una sola persona, generalmente en el Presidente, quien haciendo uso de sus facultades puede causar actos de arbitrariedad y utilización abusiva de los Estados de excepción, a través de medidas con fines distintos a la superación de la crisis.
- El Ecuador durante los último 14 años y con la vigencia de la Constitución de la República de 2008, ha sido campo para estar bajo Estados de Excepción permanentes, por distintas causales y circunstancias, lo que ha llevado a que esta figura se desnaturalice y obedezca decisiones políticas de los mandatarios que en su momento se encuentran en el poder. Con la llegada de la Pandemia de Covid-19, esta figura se activó por más de 180 días consecutivos, para mitigar y controlar los efectos del virus en un mismo año.
- Consecuentemente, tanto las declaratorias de Estado de Excepción como sus renovaciones fundamentadas en la causal de calamidad pública, dictadas durante la emergencia sanitaria en el año 2020, en un inicio se encontraban justificados los hechos, puesto que la pandemia fue un acontecimiento sin previo aviso. No obstante, durante la vigencia de esta medida, el gobierno y demás instituciones del Estado debieron elaborar normativas ordinarias para el control de la pandemia, ya que un virus con alcance de pandemia se perenniza en el tiempo y no prolongar tanto tiempo el estado extraordinario.

- La limitación al ejercicio de los derechos a la libertad de tránsito y a la libertad de reunión y asociación, fueron necesarios conforme los dictámenes de la Corte Constitucional para evitar que la ciudadanía tenga contacto físico y se acelere la propagación del virus. Esta limitación se justificó por ser derechos menos lesivos que el derecho a la salud y la vida, y por ende poderse garantizar la vigencia del resto de derechos reconocidos en la Constitución y Tratados Internacionales de Derechos Humanos.
- Las medidas económicas o de seguridad adoptadas por el gobierno, para el control de la pandemia, fueron arbitrarias y desproporcionadas, esto en cuanto al recorte presupuestario de las Universidades Públicas, lo cual generó gran descontento a toda la comunidad universitaria. La minimización al presupuesto destinado a la educación es intocable en los Estados de Excepción; sin embargo, la forma arbitraria y desmañada tanto del gobierno como de los ministros de Estado vulneró un derecho fundamental a la educación y demás derechos vinculados a este.
- La Corte Constitucional en el contexto de la Pandemia de Covid-19, realizó el control de constitucionalidad de todos los estados de excepción y renovaciones de los mismos, declarándoles constitucionales, y realizando observaciones en cuanto a las decisiones tomadas sobre los derechos de aquellos grupos de atención prioritaria, pero ni aquellas observaciones llevó al gobierno a adoptar medidas ordinarias urgentes para garantizar la plena vigencia de los derechos reconocidos en la Constitución, tanto de los grupos prioritarios como del resto de la ciudadanía.
- Así también, analizados los dictámenes de constitucionalidad de los Estados de Excepción puede concluirse, que a partir del segundo decreto de Estado de excepción

la Corte ya no debía haber admitido un nuevo decreto sobre los mismos hechos, ya que habían pasado más 90 días, un tiempo razonable para que, el gobierno de turno tome las medidas necesarias bajo el amparo del ordenamiento jurídico ordinario.

- Cabe recalcar que, aunque la Corte Constitucional haya realizado el debido control constitucional de los Decretos de Estados de Excepción y de las renovaciones, no garantiza que se haya hecho bajo la absoluta observancia a los principios de proporcionalidad, temporalidad, y razonabilidad. Todo esto, debido a la adopción de medidas exageradas, a la vigencia permanente de los Estados de excepción y la manera arbitraria de llevar a cabo una excepcionalidad, es decir, trataron de dar solución a todo con un Estado de Excepción, como decía Daniela Dávalos “El remedio fue peor que la enfermedad”.

Recomendaciones

- En el presente trabajo de investigación se ha visto la necesidad, que la Corte Constitucional como órgano de control constitucional sea más estricta en la emisión de sus dictámenes o sentencias, en contra de las decisiones del ejecutivo durante los Estados de Excepción, con el fin de evitar la permanencia en el tiempo de los mismo, ya que, de ellos se derivan graves violaciones a los derechos humanos.
- Establecer una normativa encargada de regular los Estados de Excepción, en donde se indiquen, los planes pilotos para enfrentar cualquier crisis que desafíe el Estado, es decir, las formas y métodos donde se puedan crear normativas ordinarias de manera urgente, para evitar usar en el más mínimo tiempo posible el Estado de Excepción.
- Los Organismos Internacionales de Derechos Humanos como la OEA y ONU, en varias ocasiones han llamado la atención al Estado ecuatoriano por el uso habitual y

desmesurado de los Estados de Excepción, alegando que en ellos se producen las peores violaciones a los derechos humanos. Razón por la cual, cada gobierno de turno debe evitar usar los Estados de Excepción, con el fin de garantizar la seguridad jurídica y pleno goce del ejercicio de los derechos establecidos en la Constitución y en Tratados Internacionales de Derechos Humanos.

Bibliografía

- Achaluisa Shive, C. (2016). Neoconstitucionalismo y Seguridad: análisis del estado de emergencia y del estado de excepción en las constituciones ecuatorianas de 1998 y 2008. Quito: Instituto de Altos Estudios Nacionales. La Universidad de Posgrados del Estado.
- Agencia de la Organización de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) Comité Español. (2017) ¿Cuál es la diferencia y significado entre pandemia y epidemia? https://eacnur.org/blog/la-diferencia-pandemia-epidemia-tc_alt45664n_o_pstn_o_pst/
- Aguilar Andrade, J. (2010). Entre la Retórica de lo Nuevo y la Persistencia del Pasado. La Corte Constitucional y los Estados de Excepción. *Iuris Dictio*. <https://revistas.usfq.edu.ec/index.php/iurisdictio/article/view/693>
- Alcívar A. & Arteaga, R. (2021). Tesis. Análisis de los dictámenes de la corte constitucional sobre las declaratorias de estado de excepción durante la pandemia del COVID 19. [Tesis de Maestría, Universidad San Gregorio De Portoviejo]. Repositorio Institucional – Universidad San Gregorio De Portoviejo.
- Álvarez Valenzuela, D. (2018). Privacidad en Línea en la Jurisprudencia Constitucional Chilena. *Revista de Derecho Público*, 89, 11-32. DOI:10.5354/0719-5249.2018.52027
- Arroyo Gil, A. (2021). El derecho a circular libremente en tiempos de pandemia. En F. Velasco Caballero, & B. Gregoraci Fernández, *Derecho y Política ante la Pandemia: Reacciones y Transformaciones* (págs. 87-106). Madrid: Imprenta Nacional de la Agencia Estatal Boletín Oficial del Estado.
- Astudillo, P. (2020). GK. El virus es la más reciente excusa para seguir debilitando a las universidades públicas. <https://gk.city/2020/05/10/recorte-universidades-pandemia-excusa-ecuador/>

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

Bidart Campos, G. (2003). *La Constitución Económica*. Querétaro: Fundap.

Camisón Yague, J. A. (2012). Los derechos civiles y políticos en la Constitución Boliviana.

Revista Derecho del Estado (28). Obtenido de

http://www.scielo.org.co/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0122-

98932012000100008

Carbonell, M. (2006). La Libertad de Asociación y de Reunión en México. *Anuario de*

Derecho Constitucional Latinoamericano 2006, 825-841. Obtenido de

https://www.kas.de/c/document_library/get_file?uuid=871a16c7-57d7-7755-f0be-

a36421a780e3&groupId=271408

Carbonell, M. (2012). Los Derechos Humanos de Libertad de Tránsito, asilo y refugio. En

D. Cienfuegos Salgado, & G. Froto Madariaga, *Los Derechos Humanos en el Tiempo*

Actual (págs. 79-107). Coahuila: Laguna S.A. de C.V.

Casal Hernández, J. (2008) Los Derechos Humanos y su Protección. Universidad Católica

Andrés Bello. Caracas.

Castillo Córdova, L. (2008). *Los Derechos Fundamentales no se Restringen ni se Suspenden*

en un Régimen de Excepción. Piura: Repositorio de la Institucional Pirhua.

Corte Constitucional. Sentencia T -696 de diciembre 5 de 1996. Magistrado Ponente: Fabio

Morón Díaz

Corte Interamericana. (2020). ABC Corte Interamericana de Derechos Humanos. *Corte*

Interamericana de Derechos Humanos.

Comisión Interamericana sobre Derechos Humanos (2020). Comunicado de Prensa.

<https://www.oas.org/es/cidh/prensa/comunicados/2020/076.asp>

- Chuquizala Viera, J. (2020). Los derechos al mínimo en el Estado de excepción. Opción S. Obtenido de <https://opcions.ec/portal/2020/06/19/los-derechos-al-minimo-en-el-estados-de-excepcion/>
- Dávalos Muirragui, D. (2008). ¿Estados de Excepción, Mal Necesario o Herramienta Mal Utilizada? Una Mirada desde el Constitucionalismo Contemporáneo. En R. Ávila Santamaría, *Neoconstitucionalismo y Sociedad* (Vol. I). Quito.
- Despouy, L. (1999). *Los Derechos Humanos y Los Estados de Excepción*. México: Universidad Autónoma de México.
- Echeverri Duque, S. (2014). Los Estados de Excepción en Colombia. Un estudio de caso. *Revista CES Derecho* Vol. 5Nro. Bogotá.
- Estrella, C. (2011). *El Estado de excepción en Ecuador*. Apuntes de derecho procesal constitucional Parte especial 2. Control constitucional y otras competencias de la Corte Constitucional. *Centro de Estudios y difusión del Derecho Constitucional*. Quito.
- Figueroa Gutarra, E. (2020). Estados de Excepción, Covid -19 y Derechos Fundamentales. *Revista Oficial del Poder Judicial*, 407-438.
- Fuentes Contreras, E. (2020). Excepcionalidad y Derecho, Generalidades de la excepcionalidad dentro de los estados de derecho latinoamericana del nuevo constitucionalismo. Universidad de Bogotá. Academia Colombiana de Jurisprudencia. *Revistas* Nro. 371.
- García Majado, P. (2022). Libertad de Circulación de las Personas, Leyes de Policía Sanitaria y Covid-19. *Revista de Derecho Político* (113), 127-152. DOI: <https://doi.org/10.5944/rdp.113.2022.33567>
- García Toma, V. (2018). La Dignidad Humana y los Derechos Fundamentales. *Derecho y Sociedad*, 13-31.

González, M. (2009) Garantías Constitucionales del Proceso Penal. Recuperado el 14 de mayo de 2022. Buenos Aires.

<http://www.derecho.uba.ar/graduados/ponencias/gonzalezbalseiros.pdf>

González Becerra, L. (2021). Los estados de excepción: aspectos conceptuales y su desarrollo constitucional en Ecuador. *Revista de Derecho Fiscal* N° 18. Pág. 143-164

Grijalva Jiménez, A. (2014). Límites Constitucionales al Poder del Ejecutivo. Quito: Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador.

Guala Mayorga, A. E. (2012). *Tesis sobre: Control Constitucional de los Estados de Excepción*. Quito: Pontificia Universidad Católica del Ecuador.

Guerrero del Pozo, J. (2011). *Aproximación al control abstracto en el Ecuador. La acción de inconstitucionalidad*. En J. M. Pinto (Ed.), *Apuntes de derecho procesal constitucional Parte especial 2 Control Constitucional y otras competencias de la Corte Constitucional*.

http://bivicce.corteconstitucional.gob.ec/bases/biblo/texto/Apuntes_3/Apuntes_derecho_procesal_constitucional_3.pdf

Heredia, P. (2011). Ecuador: un Estado de Derechos y Justicia. Memoria de la Justicia Constitucional 2008- 2011. Corte Constitucional para el Período de Transición. Quito.

Highton, E. (2010). *Sistemas Concentrado y Difuso de Control de Constitucionalidad*. Universidad Nacional Autónoma de México, México, pp. 107-173.

Huerta, C. (2003). La Acción de Inconstitucionalidad Como Control Abstracto de Conflictos Normativos. *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, nueva serie, año XXXVI, núm. 108, septiembre-diciembre de 2003, pp. 927-95.

- INREDH (2020) Fundación Regional de Asesoría en Derechos Humanos. 25 de junio de 2020. <https://inredh.org/organizaciones-de-derechos-humanos-piden-a-corte-constitucional-se-declare-la-inconstitucionalidad-del-estado-de-excepcion/>
- Maina, K. (2014) Informe del Relator Especial sobre los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación. A/HRC/26/29, 14 de abril de 2014.
- Medina, C. (2018). El control constitucional de los decretos de estados de excepción. *Universidad Andina Simón Bolívar*, 5-218.
- Meléndez, F. (1997). Los Derechos Fundamentales en los Estados de Excepción según el Derecho Internacional de los Derechos Humanos. Tesis Doctoral, Madrid. España.
- Melo Delgado, R. (2015). El Estado de Excepción en el Actual Constitucionalismo Andino. Quito: Universidad Andina Simón Bolívar.
- Morales Antoniazzi M, (2020). Sin excepción: La Interamericanización como respuesta a la pandemia de COVID-19 en América Latina. Instituto Max Planck de Derecho Público Comparado y Derecho Internacional en Heidelberg, Alemania. <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/13/6195/3a.pdf>
- Noji K, E. (2000). Impacto de los Desastres en la Salud Pública. Organización Panamericana de la Salud. Bogotá, D.C., Colombia. Organización de los Estados Americanos, (2020) <https://www.oas.org/es/cidh/prensa/comunicados/2020/076.asp>
- Nogueira Alcalá, H. (2008). *Derechos Fundamentales y Garantías Constitucionales*. Santiago, cecoch-librotecnia: CECOCH-librotecnia.
- Noguera, A. (2010). *Los derechos sociales en las nuevas constituciones latinoamericanas*. Valencia: Editorial Tirant lo Blanch.
- Núñez, M. A. (1997). Las Libertades de reunión y asociación. En *Lecciones de Derechos Humanos* (págs. 241-268). Valparaíso: Edeval.

- O'Donell, G. (2007). *Derecho Internacional de los Derechos Humanos, Jurisprudencia y Doctrina de los Sistemas Universal e Interamericano*. Chile: Oficina Regional para América Latina y El Caribe del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos.
- Oyarte, R. (2014). *Derecho Constitucional Ecuatoriano y Comparado*. Quito: Corporación Ecuatoriana de Publicaciones.
- Pardo Martínez, Orlando (2011). Los Estados de Excepción en el Constitucionalismo Evolucionario: el caso colombiano. *Revista DIXI*, ISSN 0124-7255, N°. 14. pp.71-87. Colombia. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=4231846>
- Patajalo, R. (2020). El control de constitucionalidad en Ecuador: Defensa de un control mixto. Universidad Simón Bolívar. <https://repositorio.uasb.edu.ec/bitstream/10644/8008/1/SM-265-Patajalo-El%20control.pdf>
- Pizarro Sotomayor, A., y Méndez Powell, F. (2006). Manual de derecho internacional de derechos humanos, aspectos sustantivos. Primera edición 2006. República de Panamá. Doi: <https://www.corteidh.or.cr/tablas/22950.pdf>
- Puentes, E. (2014). *Apuntes Jurídicos y Jurisprudenciales Sobre el Derecho a la Intimidad en Colombia*. Colombia.
- Qutián Calderón, J. A. (2021). Control Constitucional de los Estados de Excepción en Ecuador y Colombia: Un Enfoque comparado. *Revista de Derecho Fiscal* N° 18, 177-193.
- Rea Granados, S. (2014). El Reconocimiento Constitucional de los Derechos Humanos en Latinoamérica. *Revista de Derechos Fundamentales*, 93-124.
- Riofrío Martínez-Villalba, J. C. (2020). Estado de extremísima excepción reconocido tácitamente en la constitución y su aplicación al sector privado. *Nuevo Derecho*; 16(26): 1-14

- Salgado, H. (2003). *Lecciones de Derecho Constitucional*. Quito, Ecuador. Ediciones Legales.
- Silva Fernández, R. (2016). Los Estados de Excepción como legitimación de un estado de cosas inconstitucional: expresión del pseudoconstitucionalismo. *Eleuthera*. Revista iberoamericana de desarrollo humano y social. Obtenido de http://biblioteca.clacso.edu.ar/Colombia/juridicasysocuc/20170801060822/Eleuthera_Vol15.pdf
- Schmitt. (1985). *La Dictadura. Desde los comienzos del pensamiento moderno de la soberanía hasta la lucha de clases del proletariado*. (trad. José Díaz García, Madrid). España: Alianza Editorial.
- Sotillo Antenza, A. R. (2015). La nueva clasificación de los derechos fundamentales en el nuevo constitucionalismo latinoamericano. *Ciencia y Cultura Nro. 35*, 163-183.
- Troper, M. (2017). El Estado de Excepción no tiene nada de Excepcional. *Revista de Derecho Constitucional Europeo* (27), 193-206. Obtenido de https://www.ugr.es/~redce/REDCE27/PDFs/ReDCE_27.pdf
- Tobón Tobón, M. (2017). *La imposibilidad de suspensión de los derechos humanos y las libertades fundamentales durante los Estados de Excepción en Colombia: análisis desde el derecho constitucional e internacional de los derechos humanos*. Tesis doctoral. Universidad Complutense de Madrid. Madrid – España.
- Tobón Tobón, M., & Mendieta González, D. (2017). Los Estados de Excepción en el Régimen Constitucional Colombiano. *Opinión Jurídica Universidad de Medellín*, 69-70. Obtenido de <http://www.scielo.org.co/pdf/ojum/v16n31/1692-2530-ojum-16-31-00067.pdf>
- Trujillo, J. C. (2006). *Teoría del Estado en el Ecuador. Estudio de derecho constitucional*. Quito: UASB-E.

Uriarte Valiente, L. M., & Fiarro Piay, T. (2007). *El Proceso Penal Español: Jurisprudencia Sistematizada*. Madrid: Wolters Kluwer, España S.A.

Velásquez Villamar, G. A. (2008). *Conceptos Jurídicos Básicos del Derecho Tributario*. Quito: UASB DIGITAL.

Ycaza, P. (2020, marzo, 02). Mr. Hardrock y la Revolución Marcista. El Universo. <https://www.eluniverso.com/opinion/2020/03/02/nota/7762842/mr-hardrock-revolucion-marcista/>

Ziulu, A. (2014). *Derecho Constitucional*. Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

Zúñiga Urbina, F. (2014). Los derechos de asociación y reunión: nuevas perspectivas dogmáticas y jurisprudenciales. En *Derechos Fundamentales y Acciones Constitucionales* (págs. 143-173). Santiago: Centro de Investigación y Publicaciones de la Facultad de Derecho, Universidad Finis Terrae.

Fuentes Normativas

Constitución del Estado del Ecuador (1830)

Constitución de la República del Ecuador (1835)

Constitución Política de la República del Ecuador (1843)

Constitución Política de la República del Ecuador (1845)

Constitución del Ecuador [Carta Negra] (1869)

Constitución Política de la República del Ecuador (1906)

Constitución de la República del Ecuador [CRE] (2008).

Convención Interamericana sobre Derechos Humanos (Pacto de San José) 22 de noviembre de 1969.

Decreto Ejecutivo N° 1017. Estado de Excepción por Calamidad Pública. (16 de marzo de 2020). Suplemento del Registro Oficial No. 163. 17 de marzo de 2020 (Ecuador).

Decreto Ejecutivo. N° 1052. Renovación del Estado de Excepción por Calamidad Pública. (15 de mayo de 2020) Suplemento del Registro Oficial No. 209. 22 de mayo de 2020 (Ecuador).

Decreto Ejecutivo N° 1019. Zona Especial de Seguridad en la Provincia del Guayas. (22 de marzo de 2020) Suplemento del Registro Oficial No. 195. 4 de mayo 2020 (Ecuador).

Decreto Ejecutivo N° 1074. Estado de Excepción por Calamidad Pública. (15 de junio de 2020). Segundo Suplemento del Registro Oficial No. 225. 16 de junio 2020 (Ecuador).

Decreto Ejecutivo N° 1109. Recaudación Anticipada del Impuesto a la Renta. (27 de julio de 2020). Suplemento del Registro Oficial No. 854. 5 de agosto 2020 (Ecuador).

Decreto Ejecutivo N° 1125. Estado de Excepción por Conmoción Interna. (11 de agosto de 2020). Segundo Suplemento del Registro Oficial No. 268. 17 de agosto 2020 (Ecuador).

Decreto Ejecutivo N° 1126. Renovación del Estado de Excepción por Calamidad Pública. (14 de agosto de 2020). Segundo Suplemento del Registro Oficial No. 279 del 01 de septiembre de 2020 (Ecuador).

Decreto Ejecutivo N° 1137. Recaudación Anticipada del Impuesto a la Renta. (2 de septiembre de 2020). Suplemento del Registro Oficial No. 965. 7 de septiembre 2020 (Ecuador).

Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional [LOGJCC]. Segundo Suplemento del Registro Oficial No.52 .22 de octubre 2009 (Ecuador).

Ley de Seguridad Pública y del Estado [LSPE]. Suplemento del Registro Oficial No. 35. 28 de septiembre 2009 (Ecuador).

Observación General número 29 sobre el Art. 4 del PIDCP. Naciones Unidas. Reunión 1950°. 24 de julio de 2001.

Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. [PIDCP]. 23 de marzo de 1976.

Resolución 3314 (XXIX). Asamblea General de las Naciones Unidas. Sesión plenaria 14 de diciembre de 1974.

Criterios Jurisprudenciales

Caso. Nro. 128-20-JH. (18 de mayo de 2020). Corte Constitucional del Ecuador. [Dra. Teresa Nuques Martínez, Dra. Daniela Salazar Marín & Dr. Ramiro Ávila] Santamaría<https://portal.corteconstitucional.gob.ec/FichaCausa.aspx?numcausa=128-20-JH>

Caso Zambrano Vélez y otros Vs. Ecuador (Sentencia de 4 de julio de 2007). Corte Interamericana Corte Interamericana de Derechos Humanos. https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_166_esp1.pdf.

Dictamen N°. 001-13-DEE-CC. (4 de septiembre de 2013). Corte Constitucional del Ecuador.

[Dr. Alfredo Ruiz Guzmán].

<https://portal.corteconstitucional.gob.ec/FichaRelatoria.aspx?numdocumento=001-13-DEE-CC>

Dictamen N°. 1-20-EE/20. (16 de marzo de 2020). Corte Constitucional del Ecuador.

[Dra. Teresa Nuques Martínez]

<https://portal.corteconstitucional.gob.ec/FichaRelatoria.aspx?numdocumento=1-20-EE/20>

Dictamen N°. 1-20-EE/20 A. (25 de marzo de 2020). Corte Constitucional del Ecuador.

[Dra. Teresa Nuques Martínez]

<https://portal.corteconstitucional.gob.ec/FichaRelatoria.aspx?numdocumento=1-20-EE/20%20A>

Dictamen N°. 2-20-EE/20. (22 de mayo de 2020). Corte Constitucional del Ecuador.

[Dr. Ramiro Ávila Santamaría]

<https://portal.corteconstitucional.gob.ec/FichaRelatoria.aspx?numdocumento=2-20-EE/20>

Dictamen N°. 3-20-EE/20. (29 de marzo de 2020). Corte Constitucional del Ecuador.

[Dra. Enrique Herrería Bonnet]

<https://portal.corteconstitucional.gob.ec/FichaRelatoria.aspx?numdocumento=3-20-EE/20>

Dictamen N°. 3-20-EE/20 A. (10 de agosto de 2020). Corte Constitucional del Ecuador

[Dra. Karla Andrade Quevedo]

<https://portal.corteconstitucional.gob.ec/FichaRelatoria.aspx?numdocumento=3-20-EE/20A>

Dictamen N°. 5-20-EE/20. (4 de agosto de 2020). Corte Constitucional del Ecuador.

[Dra. Hernán Salgado Pesantez]

<https://portal.corteconstitucional.gob.ec/FichaRelatoria.aspx?numdocumento=5-20-EE/20>

Dictamen N°. 7-20-EE/20. (27 de diciembre de 2021). Corte Constitucional del Ecuador.

[Dra. Daniela Salazar Marin]

<https://portal.corteconstitucional.gob.ec/FichaRelatoria.aspx?numdocumento=7-20-EE/20>

Dictamen N°. 2-21-EE/21. (28 de abril de 2021). Corte Constitucional del Ecuador.

[Dra. Ramiro Ávila Santamaría]

<https://portal.corteconstitucional.gob.ec/FichaRelatoria.aspx?numdocumento=2-21-EE/21>

Opinión consultiva. OC-8/87. (30 de enero de 1987). Corte Interamericana de Derechos Humanos. <https://cdh.defensoria.org.ar/normativa/opinion-consultiva-oc-8-87-el-habeas-corpor-bajo-suspension-de-garantia/>

Sentencia N° 003-009-SEE-CC. (3 de septiembre de 2009). Corte Constitucional del Ecuador.

[Dr. Patricio Pazmiño Freire].

<https://portal.corteconstitucional.gob.ec/FichaRelatoria.aspx?numdocumento=003-09-SEE-CC>

Anexos

Entrevista Dr. Luis Ávila Linzán

Abogado por la PUCE, máster en Derecho Constitucional por la UASB, máster en Estudios Políticos por la FLACSO (c), Diplomado en Derechos Humanos por el Instituto Wallembert-Instituto Interamericano Suecia-Costa Rica, Diplomado en Pluralismo Jurídico y Justicia Indígena por la FLACSO, autor de varias publicaciones, individuales y colectivas, relacionados con derecho constitucional, derechos humanos, filosofía del derecho, sociología jurídica, justicia, pluralismo jurídico, interculturalidad, migración y justicia indígena; entre otros.

- 1) Durante el primer año de Pandemia de Covid-19, la población ecuatoriana estuvo bajo los lineamientos determinados por el Comité de Operaciones de Emergencia Nacional. A pesar de ser un órgano creado por el propio gobierno. ¿Es constitucional y legal que el Presidente de la República delegue atribuciones propias de él a un órgano como el Comité de Operaciones de Emergencia Nacional para la definición, configuración y tratamiento respecto a los derechos y libertades suspendidos dentro de un estado de excepción?**

Uno de los problemas presentados en el Estado de Excepción dentro de la pandemia, al producirse una continua renovación, la Corte se hizo el cuestionamiento de si era necesario un Estado de Excepción o existía justicia ordinaria. Cuestionamiento que debió hacerse al inicio, si era necesario un estado de excepción o el sistema ordinario podía mitigar problemas ocasionados por la pandemia de la Covid-19, en el cual deben existir políticas de contingencia, las cuales pudieron aplicarse antes de decretar un estado de excepción. Puesto

que, con los estados de excepción, se pretendía mantener a la gente en casa para que no protestara contra las medidas económicas que realizaba el gobierno.

Otro cuestionamiento fue, que muchas de las facultades que se dieron en éstos decretos, se delegaron funciones al organismo que no era el ejecutivo, considerándose que se buscaba diluir la responsabilidad del presidente. Como, por ejemplo, atribuyendo funciones a los COE nacionales y cantonales, para deslindarse de responsabilidades sobre el mal uso de las herramientas del estado de excepción por parte del Presidente de la República.

- 2) **La Constitución de la República del año 2008, en su artículo 164, establece que se 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 Covid – 19, reúne los requisitos de calamidad pública. ¿Es posible tener una ley, en la cual se regule todo lo referente al estado de excepción, en cuanto a los requisitos y medidas a ser tomadas para cada causal establecida en el Art 164 de la Constitución? Puesto que, nuestra normativa constitucional solamente establece las causales, pero no indica qué medidas podrían tomarse en cada una de ellas; sino que queda a discrecionalidad del ejecutivo.**

Sería un tema de análisis, pero con la última Constitución del Ecuador de 2008 se ha intentado dar algunas causales determinadas en la misma normativa, puesto que, incluso en la constitución del año 1998, a pesar que fue la primera Constitución que desarrolló los estados de excepción, lo hacía de una manera un poco más rudimentaria, por lo que, en la Constitución actual, existen más causales para decretar el mismo.

Otro problema, es que los estados de excepción se han utilizado para pasar por encima de los procedimientos ordinarios de contratación pública. También se vio en la pandemia, varios actos de corrupción en la compraventa y adquisición de insumos y pruebas PCR. Básicamente estos estados de excepción están creados para pasar por encima de la normativa ordinaria, dándoles un mal uso a las declaratorias de estado de excepción.

Dentro de la propia ley, existe un procedimiento especial cuando se refiere a contrataciones excepcionales; por ejemplo, licitación internacional. El estado de excepción permite liberar de responsabilidades a las autoridades, por ejemplo, el municipio de Quito, mediante una resolución delegó la responsabilidad a cada órgano del municipio, para cubrir el estado de excepción, existiendo responsabilidad individual de cada uno, dando lugar a que existan casos de peculado.

Respecto a la pregunta, en el Ecuador no se debería crear un estado de excepción o emergencia para efecto de contratar con regímenes especiales, como en la actualidad el sector salud, puesto que, durante un año el gobierno actual no ha podido realizar los procesos ordinarios para contratación. En el caso de desarrollarse una ley, debería ir más allá de desarrollar las causales que motiven el mismo, definiendo con exactitud los casos que comprometan la seguridad del Estado. Por ejemplo, jornadas de protestas continuas y sistemáticas, crisis política institucional en el país, pero no por razones humanitarias, ni sanitarias, sino la propia estructura del estado debería ser suficiente para dar respuesta a éste tipo de problemas.

- 3) Durante la pandemia de la Covid-19, el alcance de la limitación del derecho a la libertad de asociación y reunión se mantenía respecto de todos los eventos de afluencia y congregación masiva a nivel nacional; para evitar el aumento de**

contagios. En otros casos de estado de excepción, ¿Cómo se podría limitar o suspender éste derecho de asociación y reunión, considerando que en la actualidad existen medios tecnológicos que permiten el ejercicio de éste derecho?

Los estados de excepción siempre han sido abusivos, como el proyecto de ley que está con veto presidencial, referente al uso legítimo de la fuerza, cuando en realidad desde el nombre está con problemas, siendo lo correcto regularse el uso progresivo de la fuerza. Aunque puede solo considerarse un juego de palabras inofensivo y sin importancia, pero es algo muy importante. En el referido proyecto, se establecen graves limitaciones para el derecho a la reunión, y la intervención y custodia que hacen los miembros de la fuerza pública para el ejercicio del derecho a la reunión.

Se entiende que, en un estado de excepción se restringe el derecho a la reunión con el fin de garantizar la seguridad del Estado, pero no por otros fines como los políticos, habiendo una limitación que se debería afinar, al menos en la jurisprudencia. Igual puede ocurrir en el delito de sabotaje, es decir, si se quiere interrumpir el funcionamiento de un hospital, por ser un grupo de manifestantes armado y belicoso, o cortar la luz para que salgan a protestar los médicos que no quieren salir, eso puede afectar la vida de las personas, generando muerte, y daño grave, lo que debería ser sancionado por el derecho penal.

De esto a cualquier forma de suspensión de un servicio público sea sabotaje, es un abuso de poder, porque ¿Cómo se realiza un derecho a la protesta social sin aglomerarse y sin interrumpir algún servicio público? Por ejemplo, el servicio público de transporte, como una marcha con diez mil personas por la calle, obviamente se va a interrumpir el tráfico, y el tránsito es un servicio público, igualmente pasa en la limitación que puede existir en un derecho a la reunión o asociación.

Durante la pandemia había reuniones que se estaban restringiendo de una manera bastante absurda. Por ejemplo, si una familia se reunía dentro de la casa, a veces la policía ingresaba para restringir ese tipo de reuniones, incluso, se multaba a personas que iban dentro de un vehículo aun siendo de la misma familia, por no usar mascarilla, pues no tiene utilidad práctica, siendo una restricción abusiva de los derechos de las personas.

- 4) En el año 2020 en los decretos ejecutivos dictados para controlar la propagación del virus de Covid-19, entre una de las medidas, fue: Disponer las requisiciones a las que haya lugar para mantener los servicios que garanticen la salud pública, el orden y la seguridad en toda el área de extensión del territorio nacional. ¿Cuál es el fin de esta medida para declararlo en todos los estados de excepción, puesto que no se ha hecho uso de la misma?**

La requisición tiene cierta complejidad; por ejemplo, una gran hambruna en el país. La requisición da facultad al ejército para ingresar a ciertos lugares de almacenaje de comida, para hacer la requisa de los alimentos y repartir a la población. Claro que en casos extremos se podría realizar estas requisiciones cumpliendo con todas las formalidades que contrae eso, como el inventario previo, y demás disposiciones dispuestas en el Reglamento a la Ley de Seguridad del Estado.

Sin embargo, en base a la requisición, la fuerza pública podría abusivamente tomar combustible de los vehículos de manera arbitraria vulnerando el derecho a la propiedad privada, pero como es una suposición, a menos vía jurisprudencia se debería regular. Esta vulneración a los derechos podría producirse por la falta de conocimiento claro por parte de la ciudadanía sobre la requisición.

5) ¿Considera que existió proporcionalidad entre las circunstancias que ocasionó la Pandemia y las medidas adoptadas por el Presidente de la República con el fin de mitigar los daños ocasionados por la Covid-19?

Ninguna, hubo varios casos que aprovechó el Estado para hacer recortes, como en la educación. Por varios colectivos fue presentado dicho hecho como un pedido de seguimiento del estado de excepción ante la Corte Constitucional. En dichos casos, la Corte fue bastante conservadora, básicamente dijo que no tenía nada que ver con el estado de excepción. Sin embargo, el estado utilizó sus propios decretos para poder realizar recorte de personal, recortes en educación, completamente desproporcionados. Las medidas que se tomaron por el gobierno para atender la emergencia sanitaria, también fueron medidas que no siempre fueron consensuadas por la población, fueron impuestas por la fuerza, que se podría considerarse como una zona gris.

6) ¿Cree Usted que el rol que realizó la Corte Constitucional durante el primer año de la pandemia, a través del control constitucional de los estados de excepción por calamidad pública, fue fundamental para evitar la vulneración de derechos y precautelar la plena vigencia de los mismos?

El control de la Corte fue bastante débil, inclusive permitió extenderse mucho más allá de lo que permite la propia Constitución, por lo que incluso se podría considerar que no garantizó la seguridad de los ciudadanos y la protección de derechos, con fundamento en que la pandemia, que es un hecho global y único en la historia. Lastimosamente es evidente, que la Corte Constitucional quería que coincidieran los estados de excepción con el tiempo político del gobierno, querían tomar una decisión particular sobre medidas económicas y evitar que la población saliera a las calles a protestar.