

Análisis del estado constitucional de excepción desde la experiencia ecuatoriana (2008-2021): especial atención a la pandemia del covid-19*

Manuel Palomares-Herrera**

María-Gabriela Aguilar-Rodríguez***

Universidad Internacional de la Rioja, España

<https://doi.org/10.15446/frdcp.n23.99185>

Resumen

El artículo alberga un minucioso estudio que realiza un recorrido analítico por los estados de emergencia desde el prisma de la constitución ecuatoriana de 2008 con especial énfasis en los estados de excepción hasta ahora decretados para obtener una crónica jurídica leal que ofrezca un diagnóstico actual y en comparativa española en lo que significan las necesidades

* **Artículo recibido:** 24 de octubre de 2021 / **Aceptado:** 25 de abril de 2022 / **Modificado:** 11 de mayo de 2022. Este artículo es producto de la investigación conjunta para el trabajo de grado, “El estado de excepción a partir de la Constitución de 2008 en el Ecuador: Crónica y Análisis de su aplicación en contextos de desastres como mecanismo de protección de los Derechos Humanos”, realizado en el Máster Universitario en Derechos Humanos: Sistemas de Protección de la Universidad Internacional de La Rioja. No contó con financiación.

** Doctor en Derecho Público por la Universidad de Jaén, España. Profesor en la Universidad Internacional de la Rioja, España. Participó en el presente trabajo induciendo su realización, en su fase heurística, readaptando objetivos y estado de la cuestión, en el procesamiento de fuentes recopiladas, en el análisis, estructuración, el estudio de derecho comparado y la revisión final entre otros extremos. Correo electrónico: manuel.palomares@unir.net  <https://orcid.org/0000-0003-1520-5036>

*** Máster en Derechos Humanos: Sistemas de Protección por la Universidad Internacional de la Rioja, España. Licenciada en Relaciones Internacionales, Ciencias Políticas por la Universidad de San Francisco de Quito, Ecuador. Funcionaria de la Secretaría de Gestión de Riesgos y Emergencias del Gobierno de Ecuador como Directora de Estrategias Internacionales para la reducción de riesgos. Participó en el presente trabajo en su fase heurística, readaptación y seguimiento de nuevos objetivos, en toda la redacción, en la revisión legal y doctrinal y en el proceso de seguimiento de la difusión entre otros extremos. Correo electrónico: gaby.ar1709@gmail.com  <https://orcid.org/0000-0002-3591-908X>

Cómo citar

Palomares-Herrera, M. y Aguilar-Rodríguez, M. G. (2023). Análisis del estado constitucional de excepción desde la experiencia ecuatoriana (2008-2021): especial atención a la pandemia del covid-19. *FORUM. Revista Departamento Ciencia Política*, 23, 28-56. <https://doi.org/10.15446/frdcp.n23.99185>



políticas de los próximos tiempos que han abierto contingencias internacionales como la crisis sanitaria de la pandemia Covid-19. El objetivo principal es determinar el contexto de aplicación, las limitaciones y el estatuto ciudadano establecido para preservar el espíritu preservador de derechos colectivos superiores de emergencia que suponen los estados para lo que nos hemos centrado en el florilegio actual de esta área para analizarla desde la metodología de la revisión bibliográfica, del derecho comparado y la deductiva científica.

Palabras clave: derechos humanos-fundamentales; estados de emergencia; estado de excepción; Covid-19; Ecuador.

Analysis of the Constitutional State of Exception from the Ecuadorian Experience (2008-2021): Special Attention to the Covid- 19 Pandemic

Abstract

The article hosts a meticulous study that carries out an analytical journey through the states of emergency from the prism of the Ecuadorian constitution of 2008 with special emphasis on the states of exception decreed so far to obtain a loyal legal chronicle that offers a current diagnosis and in Spanish comparison in what the political needs of the coming times mean that have opened up international contingencies such as the health crisis of the Covid-19 pandemic. The main objective is to determine the context of application, the limitations and the established citizen statute to preserve the spirit of preservation of superior collective rights of emergency that the states suppose, for which we have focused on the current florilegium of this area to analyze it from the methodology of bibliographic review, comparative law and scientific deduction.

Keywords: human-fundamental rights; states of emergency; state of exception; Covid-19; Ecuador.

Análise do estado constitucional de exceção a partir da experiência equatoriana (2008-2021): atenção especial à pandemia de covid-19

Abstracto

O artigo acolhe um minucioso estudo que realiza um percurso analítico pelos estados de emergência desde o prisma da constituição equatoriana de 2008 com especial ênfase nos estados de exceção decretados até o momento para obter uma crônica jurídica fiel que ofereça um diagnóstico atual e na comparação espanhola no que significam as

necessidades políticas dos próximos tempos que abriam contingências internacionais como a crise sanitária da pandemia de Covid-19. O objetivo principal é determinar o contexto de aplicação, as limitações e o estatuto cidadão estabelecido para preservar o espírito de preservação dos direitos coletivos superiores de emergência que os estados supõem, para o qual nos debruçamos sobre o atual florilégio desta área para analisá-lo a partir da metodologia de revisão bibliográfica, direito comparado e dedução científica.

Palavras-chave: direitos humanos fundamentais; estados de emergência; estado de exceção; Covid19; Ecuador.

Introducción

Tanto el derecho nacional como el derecho internacional otorga a los Estados la facultad de limitar o suspender el efectivo goce de algunos derechos de forma temporal para hacer frente a situaciones excepcionales “que pongan en peligro la vida de la nación y cuya existencia haya sido proclamada oficialmente” (Naciones Unidas, 1966)¹, de esta manera, muchos Estados han regulado en sus ordenamientos jurídicos esta suspensión temporal a través de mecanismos extraordinarios como los estados de excepción. En el caso de Ecuador, una de las causales que la Constitución ha determinado apta para la aplicación de un estado de excepción es la ocurrencia de un desastre natural, esto sumado a que el Estado ecuatoriano no ha generado otro tipo de mecanismos para responder ante un desastre, implica que el estado de excepción se ha vuelto la única alternativa para activar la atención estatal.

Frente a esto, es crucial analizar desde la metodología deductiva, a partir de la revisión bibliográfica y la sinopsis cómo ha sido la aplicación del estado de excepción en situaciones de desastres en el Ecuador, revisando la normativa existente al respecto; y, comparándola con lo aplicable en otros países, lo que permitirá vislumbrar los problemas propios de esta aplicación considerando siempre el fin último del estado ecuatoriano: la protección de los derechos humanos.

Andamiaje constitucional de los estados de emergencia: la prueba definitiva

En 2008, tras más de veinte años de inestabilidad política, social y económica se aprueba la nueva Constitución de Montecristi, la cual trajo consigo importantes variaciones

1. Adoptado por la Asamblea General de las Naciones Unidas mediante la Resolución 2200A (XXI), el 16 de diciembre de 1966 y en vigor desde el 23 de marzo de 1976.

empezando con la concepción misma del Estado; pues transformó el tradicional Estado de derecho a un Estado de derechos y justicia (Constitución de la República del Ecuador, 2008, art. 1). Esta transformación, innovadora para muchos autores, implicó una reconfiguración del Estado alrededor de los derechos humanos como su eje primordial de acción. González explica que, “El Estado justicia es el resultado de la superación de un Estado que provoca y genera inequidad” (2013, p. 3). Este nuevo paradigma fortalece el reconocimiento de un pluralismo jurídico superior en materia de derechos humanos, pues incluye de manera explícita –según el texto constitucional– a los tratados internacionales en materia de derechos humanos como parte del gran bloque constitucional; buscando así que el respeto y garantía de los derechos humanos en el Ecuador alcanzara el máximo nivel posible.

Siendo el estado de excepción un mecanismo que puede limitar o suspender el efectivo goce de ciertos derechos, el mismo se encuentra regulado de forma directa en la Constitución. Al respecto, el art. 164 establece que la competencia exclusiva de declarar un estado de excepción la tiene el presidente de la República en caso de: “agresión, conflicto armado internacional o interno, grave conmoción interna, calamidad pública o desastre natural”. Además, se establece que todo estado de excepción debe respetar los principios de necesidad, proporcionalidad, legalidad, temporalidad, territorialidad y razonabilidad².

Con respecto a los derechos que pueden ser limitados o suspendidos, estos están enlistados de forma concreta en la norma, siendo estos: el derecho a la inviolabilidad del domicilio y de la correspondencia, la libertad de tránsito, la libertad de reunión y asociación; y, la libertad de información. Lo que implica que el Estado no puede restringir ningún derecho adicional a lo aquí establecido, sin perjuicio de lo que sobre el tema establecen los tratados internacionales de los que el Ecuador es parte³.

Además de la limitación y suspensión de los derechos humanos antes mencionados, tras la declaratoria de estado de excepción, el presidente tiene otras facultades extraordinarias como disponer de censura previa a la información que los medios de comunicación

2. Esto implica que el decreto presidencial debe establecer claramente la razón de uso de este mecanismo. A su vez, delimitar el espacio territorial al que este se aplica; y, especificar el período de duración de este, los derechos humanos que se limitan o suspenden, las medidas que se tomarán y las notificaciones que por ley deben hacerse según lo manda la propia Constitución y los Tratados Internacionales de los cuales el Ecuador es parte.

3. Ecuador ha ratificado algunos tratados en materia de derechos humanos tanto universales como regionales, que delimitan y regulan la aplicación de estos mecanismos extraordinarios. De esta forma, el Ecuador responde a dos sistemas internacionales durante la aplicación de estas medidas: por un lado, a Naciones Unidas (1966), debido a la ratificación del Pacto Internacional de derechos civiles y políticos; mientras que a nivel regional corresponde informar a la Organización de Estados Americanos (OEA), de manera más específica a lo que se conoce como el Sistema Interamericano de Derechos Humanos debido a la ratificación de la Convención Interamericana de Derechos Humanos.

difundan sobre el asunto causal y, disponer las requisiciones y movilizaciones necesarias para reestablecer las condiciones de normalidad⁴. La Constitución también establece en su artículo 166, que el estado de excepción –independientemente de su causal– no puede tener una duración mayor de 60 días y, en caso de que las causales que motivaron su declaratoria persistan, este puede ser renovado por un único periodo de 30 días adicionales. Lo cual debe notificarse a los otros poderes del estado, siendo estos la Corte Constitucional del Ecuador y la Asamblea Nacional, quienes tienen la facultad de evaluar la pertinencia de su aplicación tanto a nivel normativo como político.

De acuerdo con lo señalado, el artículo 436 de la Constitución establece que la Corte Constitucional tiene que efectuar de manera inmediata y de oficio un control de constitucionalidad de los decretos de estado de excepción, cuando estos impliquen la suspensión de derechos⁵. Esta competencia es ampliada en la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (Asamblea Nacional de la República del Ecuador, 2009b), que establece las pautas sobre el control constitucional de los estados de excepción con el objetivo de garantizar el pleno goce de los derechos consagrados en la Constitución. Para esto faculta a la Corte Constitucional a realizar un control formal y material de los estados de excepción en dos aspectos: sobre el decreto en sí mismo y sobre las medidas que allí se dispongan.

Los artículos 120 y 121 de la misma ley (Asamblea Nacional de la República del Ecuador, 2009b) establecen los parámetros que nos ocupan, donde la Corte Constitucional debe verificar en la parte formal que el decreto cumpla con los siguientes requisitos: la identificación de los hechos y de la causal constitucional que lo motiva, la justificación de la declaratoria, el ámbito de aplicación territorial y temporal, los derechos que serán objeto de la limitación o suspensión y que se realicen las notificaciones correspondientes según lo indica la Constitución y los tratados internacionales. Por ello, el control material responde a la verificación por parte de la Corte Constitucional de la real ocurrencia de los

4. Otras facultades extraordinarias son la recaudación anticipada de impuestos, la posibilidad de utilizar los fondos públicos para fines diferentes a los planificados con el objeto de destinar de manera inmediata recursos a la respuesta a la emergencia o desastre, trasladar la sede del gobierno de la capital a otro lugar dentro del territorio nacional, establecer zonas de seguridad, utilizar a las Fuerzas Armadas o Policía Nacional, así como a todo el personal de otras instituciones públicas para atender la situación; cerrar puertos, aeropuertos y cualquier paso fronterizo (Constitución de la República del Ecuador, 2008, art. 165).

5. Se utiliza la palabra “suspensión” al referirnos a la limitación o restricción al efectivo goce de estos derechos debido a que es el lenguaje utilizado por la Constitución del Ecuador en referencia a las facultades del ejecutivo con el uso del estado de excepción y de la misma forma se redacta en los decretos ejecutivos que establecen los estados de excepción. Vale mencionar que el derecho en sí mismo, su núcleo, no es suspendido sino simplemente se limita, restringe o suspende el efectivo goce que las personas pueden tener sobre ese derecho por el tiempo y condiciones establecidas en los decretos de estado de excepción.

hechos que motivan la declaratoria, que estos hechos no puedan superarse a través del régimen constitucional ordinario, y que se ajuste a los límites temporales y territoriales que establece la Constitución. Al tenor de los artículos 123 y 124 (Asamblea Nacional de la República del Ecuador, 2009b). En el ámbito formal, la Corte Constitucional debe verificar que las medidas que se van a tomar durante este periodo constan en el decreto de acuerdo con las formalidades requeridas por el ordenamiento ecuatoriano y estén enmarcadas en las competencias materiales, temporales y espaciales que se permiten para los estados de excepción. Mientras que, en lo material, la Corte revisa que estas sean estrictamente necesarias para sobrellevar la situación causal y no existan medidas ordinarias que puedan cumplir este objetivo; que sean proporcionales con los hechos; tengan una relación de causalidad directa e inmediata para mitigar los hechos causales de la declaratoria; sean idóneas para superar la situación; no existan medidas de menor impacto que puedan cumplir con el objetivo; no afecten en ningún caso el núcleo esencial de los derechos humanos constitucionalmente reconocidos y se respeten los derechos intangibles; y, que la medida de lo posible no interrumpa el funcionamiento del Estado.

De esta manera, la mencionada ley responde a los principios que la misma Constitución establece sobre los decretos y permite a la Corte Constitucional realizar un control completo y exhaustivo no solamente de la validez del estado de excepción frente a la suspensión de derechos, sino también sobre la idoneidad de las medidas que el ejecutivo pretende tomar para retornar a la normalidad, buscando que estas se alineen a garantizar los derechos de los ciudadanos.

Además de lo antes mencionado, los estados de excepción son operativizados en Ecuador en la Ley de Seguridad Pública y del Estado de 2009, esta norma amplía lo establecido en la Constitución; específicamente lo referente a las causales donde este se aplica; y, las actuaciones de las fuerzas de seguridad frente a estos hechos. De esta manera, el Título VI relativo a los estados de excepción indica que estos constituyen un régimen de legalidad y, por tanto, no se pueden cometer arbitrariedades con pretexto de su declaración; además, que este mecanismo se utilizará en situaciones de estricta necesidad en las que el orden institucional no es capaz de responder con otras medidas. Sobre las actuaciones de los funcionarios públicos durante el estado de excepción, la norma (artículo 33 de la Constitución de la República del Ecuador) es clara en disponer que cualquier abuso de poder de parte de un funcionario que sea comprobado debidamente, implicará para el culpable sanciones civiles, administrativas y penales.

La importancia de esta limitación para los funcionarios que manejan las medidas del estado de excepción busca blindar de mejor manera el espíritu de la norma estableciendo un régimen sancionador para quien use los estados de emergencia para fines

distintos para aquellos para los que se establecieron en origen. Estas disposiciones se complementan con lo establecido en el Código Orgánico Integral Penal (Asamblea Nacional de la República del Ecuador, 2014), sobre las sanciones respectivas para estos casos. No en vano, la Ley de Seguridad Pública y del Estado de 2009 amplía lo referente a las movilizaciones y requisiciones, estableciendo que se hace referencia al “paso de las actividades ordinarias del Estado a las de crisis, conflicto o cualquier otra emergencia nacional, por factores humanos o materiales” (art. 36).

De esta manera, se establece que el estado de excepción implica el cambio de parte del Estado de su actuar cotidiano a un modo de atención de crisis que modifica acciones, recursos y actividades del personal público, con el objeto de devolver al Estado a una situación de normalidad similar a la previa del evento que desata la crisis. En virtud de lo cual, la Ley de Seguridad Pública y del Estado de 2009 también desarrolla la facultad otorgada al presidente sobre la posibilidad de realizar requisiciones e indica en su artículo 37 que durante el estado de excepción podrá disponer de bienes patrimoniales que pertenezcan a personas jurídicas o naturales, los que una vez terminado el estado de excepción deberán ser indemnizados o devueltos como corresponda y garantizando el justo valor del bien o servicio⁶. Conviene destacar este último punto puesto que, a pesar de que la Constitución no lo establece directamente como un derecho susceptible a limitarse de forma concreta, al otorgarle al presidente estas facultades, sin duda incluye, aunque de manera abstracta, el derecho de la propiedad como parte de la lista de derechos que son susceptibles de restricciones durante estos periodos excepcionales; entendiendo que durante un estado de excepción las autoridades del orden pueden requisar a privados, bienes o servicios con el fin de atender la causal del estado de excepción.

Tras las disposiciones legales establecidas en la Constitución y demás leyes previamente analizadas, la Corte Constitucional de Ecuador ha generado jurisprudencia sobre aplicación de los estados de excepción y del control formal y material que a nivel constitucional se debe realizar. Así, en la Sentencia 3-09-SEE-CC, la Corte establece que al momento de realizar el examen de constitucionalidad de los decretos ejecutivos que declaran estados de excepción, debe reflexionar sobre lo referente a la naturaleza jurídica y finalidad de los estados de excepción, así como el cumplimiento tanto de los requisitos formales como materiales establecidos en el artículo 166 de la Constitución (2008). A través del análisis de estos decretos, la Corte ha generado jurisprudencia que

6. En caso de que el ejecutivo requiera realizar requisiciones a particulares durante un estado de excepción, esto debe estar establecido de manera explícita en el decreto que lo declara, según lo dispone la ley orgánica de garantías jurisdiccionales y control constitucional (Presidente de la República del Ecuador, 2009b).

delimita los elementos o parámetros constitutivos de la motivación que debe tener el decreto de estado de excepción y estableciendo la obligatoriedad de su aplicación para las autoridades administrativas y judiciales.

En este sentido, Aguilar-Andrade afirma que, tanto a nivel normativo como de la propia jurisprudencia que ha emitido la Corte Constitucional, en relación con la aplicación de los estados de excepción se puede evidenciar su interconexión y claro enfoque garantista de derechos; sin embargo, el autor establece que en la práctica los análisis de la Corte sobre el rol del estado de excepción no han sido incorporados en la aplicación de estos. En la práctica, Ecuador es un estado que ha normalizado el uso de los estados de excepción para hacer frente a diversas situaciones que requieren una intervención mayor del Estado o que generan cualquier tipo de conmoción o respuesta social y para los cuales el Gobierno no encuentra herramientas dentro del ordenamiento jurídico ordinario, sin que necesariamente estas situaciones recaigan en la “excepcionalidad” propia de estos mecanismos (2010, p. 66).

Análisis de precedentes: el uso del estado de excepción por desastres

Ecuador es un país que por su ubicación geográfica se encuentra expuesto a la concurrencia de una serie de contingencias de origen natural o antrópico no intencional, que tras su impacto en la población ocasionan emergencias o desastres de distintas magnitudes que afectan de manera directa sus derechos. Por ello, la Constitución en su artículo 35, considera que las personas víctimas de desastres naturales o antropogénicos deben ser consideradas como un grupo de atención prioritaria; y, por tanto, el Estado debe enfocarse en garantizar su protección y otorgarles una atención preferente. Lo que se complementa con lo establecido en el artículo 261 que le otorga al Estado competencias exclusivas en el manejo de desastres naturales; y, con la sección novena sobre gestión de riesgos, que en su artículo 389 le otorga la competencia de proteger a las “personas, las colectividades y la naturaleza frente a los efectos negativos de los desastres de origen natural o antrópico” mediante medidas de prevención de los riesgos, mitigación de desastres, recuperación y mejoramiento de las condiciones de las personas para minimizar su vulnerabilidad.

En el caso de Ecuador, el mecanismo que se aplica frente a este tipo de eventos, de acuerdo con la ley, es el estado de excepción. En función de esto y para poder determinar su efectividad en la garantía de los derechos humanos de las personas afectadas, a continuación, se analizan los últimos tres eventos importantes por su magnitud e impacto en la sociedad, donde el Estado ha intentado manejar los desastres a través de la aplicación de estados de excepción.

La erupción del volcán Cotopaxi en 2015

El Cotopaxi es el segundo volcán activo más alto del mundo, ubicado en la provincia de su mismo nombre a unos 60 km de Quito. Una de sus características más llamativas es su casquete glaciar, que alimenta sistemas fluviales importantes en el centro del país. Debido a sus características particulares y los registros históricos sobre sus erupciones explosivas, su actividad es monitoreada continuamente. Una erupción afectaría enormemente al país, no solamente por la caída de ceniza y flujos piroclásticos, sino también por el derretimiento del glaciar que provocaría lahares, que circularían por los ríos que se alimentan del glaciar generando afectaciones devastadoras especialmente en las provincias agropecuarias limítrofes, incluyendo la ciudad de Quito (Almeida, Sierra y Andrade, 2017).

Al ser considerado volcán activo, una próxima erupción es previsible, sin embargo, es muy difícil establecer una fecha exacta de cuándo podría volver a ocurrir. Es por esto que, cuando el 4 de junio de 2015, el Instituto Geofísico (IG-EPN) registró los primeros indicios de una reactivación volcánica, el país entero se puso alerta⁷. A raíz del incremento en la intensidad de estos eventos, la Secretaría de Gestión de Riesgos declaró la alerta amarilla en la zona de influencia del volcán Cotopaxi ante la posibilidad de lahares y estragos por ceniza (Secretaría de Gestión de Riesgos de Ecuador, 2015).

Al día siguiente de esta resolución, el presidente emite el Decreto No. 755 (2015) en el que se declara el estado de excepción por la reactivación del volcán Cotopaxi. Con respecto a las previsiones establecidas en la Constitución, el Decreto No. 755 (2015) señala: la declaratoria a nivel nacional (territorialidad), para enfrentar el proceso eruptivo del volcán Cotopaxi –causalidad por desastre natural–; basándose en la declaratoria de alerta amarilla emitida por la Secretaría de Gestión de Riesgos (motivación), por un periodo de 60 días (temporalidad); disponiendo que tanto las fuerzas armadas como la policía nacional debían movilizarse en su totalidad bajo la coordinación del Ministerio Coordinador de Seguridad para atender la emergencia.

Además, se dispuso que el Ministerio de Finanzas utilizara todos los fondos públicos que requiriera para atender la emergencia, esto en el marco de lo permitido por la Constitución –medidas que debían aplicarse–; estableciendo los derechos sujetos a restricciones durante este periodo: la inviolabilidad de domicilio, de tránsito, de reunión y de correspondencia; así como la censura previa en la información relativa al proceso eruptivo del volcán –derechos restringidos–; y, disponiendo las notificaciones respectivas que según la Constitución deben hacerse a nivel nacional e internacional.

7. Los primeros signos de este hecho se dieron en forma de sismos que se sintieron en las zonas cercanas al volcán, así como la emisión de gases y agua del cráter; así como la posterior emisión de ceniza que afectó principalmente a las provincias de Cotopaxi y Pichincha.

Este rápido análisis del contenido del Decreto No. 755 (2015) de acuerdo con lo establecido en la ley orgánica de garantías jurisdiccionales y control constitucional (Asamblea Nacional de la República del Ecuador, 2009b) muestra que en efecto se cumplieron todos los requisitos formales que dispone el artículo 165 de la Constitución. Sin embargo, de acuerdo con la competencia determinada por ley, la Corte Constitucional debe realizar un control tanto formal como material de los decretos y de las medidas que estos establecen analizando si las medidas y su alcance son correspondientes con la magnitud de la causalidad que se cita como motivante del estado de excepción⁸.

Es crucial para entender la dimensión que tuvo este decreto en particular, conocer el contexto en el cuál fue declarado; ya que semanas antes de la activación del volcán Cotopaxi, el Ecuador enfrentaba levantamientos sociales en contra de algunas de las medidas que estaba tomando el gobierno. Las manifestaciones, lideradas por la Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador, comenzaron en diferentes zonas del país —especialmente en la sierra central/sur y la amazonia—, a principios de agosto de 2015. Estas protestas tenían como objetivo llegar a Quito el 10 de agosto, previo a un gran paro nacional que estaba siendo convocado de parte de sindicatos de trabajadores.

A raíz del estado de excepción del 14 de agosto, organizaciones como Human Rights Watch (HRW) reportaron que los días posteriores a la declaratoria, elementos de las fuerzas armadas y de la policía nacional utilizaron una fuerza excesiva para dispersar algunas de las manifestaciones en provincias como Loja, que se encuentra a más de 500km de distancia de la zona de influencia del volcán; a su vez acusando al gobierno de utilizar la amenaza de erupción cerca de la capital para darle más facultades a las fuerzas del orden a desplegarse por todo el país y tratar de reducir las manifestaciones (HRW, 2015).

A pesar de este contexto de disturbios sociales los días previos a la declaratoria de estado de excepción, el Decreto No. 755 (2015) fue validado como constitucional por parte de la Corte Constitucional con el Dictamen Nro. 017-15-DEE-CC (2015). Este dictamen de constitucionalidad ha generado una serie de críticas; entre las que podemos destacar principalmente las relativas al alcance territorial del estado de excepción, la constitucionalidad de la motivación y los derechos que fueron restringidos en relación con la causal que lo motiva.

El artículo 1 del Decreto 755 anteriormente citado reza que “la declaratoria del estado de excepción en todo el territorio nacional, para enfrentar el proceso evolutivo del Volcán Cotopaxi”, como se mencionó, el volcán Cotopaxi representa una gran amenaza para el

8. Este análisis debe realizarse de oficio, lo que implica que la Corte Constitucional tiene la facultad de recurrir a una diversidad de fuentes al momento de analizar la constitucionalidad de un decreto de este tipo, de manera que la aplicabilidad se muestre pertinente incluso teniendo en cuenta el contexto en el cual se aplican estas medidas.

Ecuador. Sin embargo, afectaciones a nivel nacional se darían únicamente en el caso de una erupción explosiva del volcán, lo que no sucedía en 2015, pues según los mismos datos de las instituciones estatales, las afectaciones se centraban en la llamada “zona de influencia” del volcán. Por esto el cuestionamiento a la validez del alcance del Decreto; ya que, en función de las afectaciones, el estado de excepción podía ser focalizado en las provincias que estaban teniendo afectación. En este sentido, se ha argumentado que el alcance de este era mayor al necesario y que su objetivo final era permitir la movilización de las fuerzas armadas a zonas de la sierra sur, donde no existían afectaciones por el volcán, pero sí movilizaciones sociales en contra del gobierno.

La causal determinada por el presidente fue la de desastre natural; lo que inicialmente denotaba una causal válida en cuanto sus consecuencias eran visibles para la sociedad en general. Sin embargo, muchos teóricos argumentan que el estado de excepción buscaba tener un rol más preventivo en relación con el proceso eruptivo y reactivo frente a las manifestaciones. Ahora bien, la motivación de este era simple: desastre natural, y visiblemente correcta en función de que el proceso eruptivo había iniciado y sus consecuencias causaron conmoción social. Sin embargo, en los considerandos del decreto, se establece que la situación constituye una grave amenaza y que por ende se requiere que el gobierno tome medidas extraordinarias para hacer frente a este proceso eruptivo, “a fin de evitar la grave conmoción interna que podría causar este proceso en caso de concretarse”.

Esta consideración de una posibilidad de concretarse es lo que a criterio de algunos expertos invalida la motivación de esta acción, pues los estados de excepción no deben ser preventivos pues al ser un mecanismo de suspensión del efectivo goce de un derecho no pueden -ni deben- hacerse en función de una posible conmoción, sino que deben aplicarse solamente cuando el hecho se haya consumado (Medina, 2018, p. 109). No obstante, el proceso eruptivo *per se*, si requiere tomar medidas extraordinarias para atender a la población afectada⁹. Estas medidas no se podrían haber tomado sin un mecanismo de acción extraordinaria que permitiera la limitación o restricción del efectivo goce de algunos derechos; y, actualmente, el estado de excepción constituye la única herramienta que el Estado ecuatoriano tiene para ejercer esta facultad.

Los derechos que se suspendieron durante este periodo, según el artículo 4 del mismo texto fueron: la inviolabilidad de domicilio, de tránsito, de reunión y de correspondencia, así como la censura previa de la información establecida en el artículo 5

9. En este caso específico algunas de las medidas tomadas en la zona fueron: el cierre de parques nacionales, la evacuación de personas en zonas afectadas por la ceniza y por pequeños lahares que se formaron; y la movilización de personal de primera línea que atiende a la población.

del mismo cuerpo normativo. Ahora bien, los dos primeros derechos tienen una relación directa con el proceso eruptivo, pues entre las principales medidas tomadas por el gobierno estuvieron las evacuaciones en la zona de influencia y el cierre de parques nacionales y de espacios aledaños al volcán. Por tanto, la aplicación de la suspensión de estos derechos fue justificada por su directa relación con la garantía de la vida e integridad física de la población frente a la amenaza.

Opuesto a lo anterior, sobre la lógica inmediata de los derechos cuyo goce fue limitado y su relación con la erupción, se encuentran la suspensión a la libertad de reunión y de correspondencia. Puesto que no existía una relación directa entre estos y la causal. Con respecto a la libertad de correspondencia, no se encuentra relación directa con el proceso eruptivo, pero sí puede ligarse a las manifestaciones presentes en otras zonas. Al igual que con la suspensión a la libertad de reunión, en el caso de la correspondencia esto no fue aplicado en las zonas de influencia del volcán, por lo que merece una puntualización sobre si existía una verdadera necesidad de limitar estos dos derechos.

En síntesis, en el caso de la aplicación del estado de excepción por el proceso eruptivo del volcán Cotopaxi, se puede evidenciar lo siguiente: el mecanismo de limitación de derechos para tomar medidas extraordinarias frente a situaciones de desastres es necesario en cuanto el Gobierno requiere acciones en muchos casos no planificadas —y no presupuestadas— para atender la situación; así como teniendo además la consideración que estos hechos no son previsibles ni en su ocurrencia ni en su magnitud, por lo que los gobiernos deben trabajar con las posibilidades que les entregan los entes encargados y atender a la población conforme van sucediendo los eventos. Sin embargo, los estados de excepción no pueden —ni deben— ser aplicados sin tener en cuenta la proporcionalidad como un factor determinante en su aplicación.

El terremoto en Manabí, 2016

El 16 de abril de 2016, a las 18:58 horas se registró un sismo de 7.8Mw en la provincia de Manabí, entre las localidades de Pedernales y Cojimíes. Este sismo ocasionó la pérdida de comunicación con varias zonas del país y en las primeras horas tras ocurrido el evento ya se registraban daños importantes y personas fallecidas en varias ciudades. El conteo final indicó que el sismo ocasionó la muerte de 671 personas, dejó alrededor de 15 000 personas sin hogar, afectó edificaciones estatales, vías y más de 7 mil personas heridas principalmente en las provincias de Esmeraldas y Manabí.

La catástrofe se catalogó como uno de los peores desastres que el país había vivido en las últimas décadas y motivó el primer decreto declarando el estado de excepción del 17 de abril de 2016 (Decreto No. 1001, 2016a). Se declaró el estado de excepción en seis

provincias, por los efectos adversos del desastre natural, se dispuso la movilización de todas las entidades del Estado para atender a la población afectada por el sismo, se ordenó al Ministerio de Finanzas la movilización de todos los recursos necesarios para atender la situación; así como se estableció que el estado de excepción tendría una duración de 60 días desde su fecha de emisión. Este decreto no establece suspensión o limitación alguna de derechos para la población afectada, su objetivo es únicamente viabilizar la movilización de todos los recursos necesarios para la atención por parte del Estado.

El estado de excepción antes mencionado fue ampliado por Decreto No. 1002 (2016b) del 18 de abril, en este nuevo decreto se dispuso la autorización para realizar las requisiciones que se requirieran para solventar la emergencia, indicando que estas se realizarían únicamente en casos de extrema necesidad y siguiendo lo establecido en la ley para el caso. De igual manera, aquí no se hace referencia explícita a la suspensión de ningún derecho; sin embargo, como se revisó previamente, la facultad de hacer requisiciones limita el derecho a la propiedad de los ciudadanos. Tras los 60 días establecidos en la Constitución, el presidente emitió un nuevo decreto el 16 de junio del 2016, donde se renovó el estado de excepción en las provincias afectadas por el terremoto del 16 de abril y sus réplicas¹⁰.

Así pues, este nuevo decreto mantiene el alcance territorial de los decretos anteriores y la facultad de movilización de todas las entidades del sector público hacia la zona afectada, incluyendo la posibilidad de realizar requisiciones en caso de extrema necesidad; pero, además incluye en su artículo 3 la limitación del goce de algunos derechos: particularmente el ejercicio del derecho a la inviolabilidad de domicilio y de libre tránsito de los afectados por el terremoto y sus réplicas únicamente en las provincias de Manabí y Esmeraldas, “por cuanto algunos ciudadanos pretenden retornar a sus hogares situados en inmuebles que precisamente constituyen un riesgo para su vida o integridad física”, otorgándole al Ministerio Coordinador de Seguridad la competencia de determinar cómo aplicar la medida para el fin señalado. Este decreto que ya determina una limitación en el goce de derechos incluye dentro del mismo articulado la motivación por la cual se toma esta medida, en este caso con el objeto de precautelar la vida de las personas afectadas.

A diferencia de lo ocurrido con el decreto de estado de excepción por el proceso eruptivo del volcán Cotopaxi, en el caso de los estados de excepción consecuencia del terremoto del 16 de abril, es claro que existe por parte del gobierno, mayor claridad al momento de declarar los estados de excepción. Especialmente al emitir medidas necesarias y proporcionales con la emergencia. Es así como estos estados de excepción ya no

10. Esto de acuerdo con lo establecido en el artículo 166 de la Constitución que faculta al presidente a renovar el estado de excepción por 30 días adicionales si la causal que lo motivó aún persiste (Decreto No. 1101, 2016).

amplían su alcance a un nivel nacional, sino que se enfocan en los territorios afectados y no limitan el goce de ningún derecho de forma inicial, sino solo cuando es necesario por la evolución de la situación. También es evidente que las limitaciones empleadas para los derechos establecidos en el decreto tienen una relación directa con el fin que se persigue, el mismo incluido de forma explícita en el decreto.

Posterior al tercer decreto, se emitió un nuevo Decreto No. 1116 el 15 de julio de 2016 en el que se limitó el alcance territorial del estado de excepción a las provincias de Manabí y Esmeraldas; se mantuvo como causal de motivación el terremoto –desastre natural–; se dispuso la movilización de las entidades del Estado para atender la emergencia, incluyendo las requisiciones que para el caso fueran necesarias; y, mantuvo las mismas restricciones en cuanto a derechos establecidas en los decretos anteriores sobre el ejercicio del derecho a la inviolabilidad del domicilio y libertad de tránsito a las personas afectadas por el terremoto, estableciendo las mismas razones para la medida que se mencionan en los decretos anteriores.

Tras el decreto del 15 de julio, se emitieron cuatro decretos de estado de excepción adicionales por el terremoto¹¹; así como cuatro decretos de renovación de los estados de excepción¹². Es decir que, desde el 16 de abril de 2016 hasta el 13 de septiembre de 2017, las provincias de Manabí y Esmeraldas se mantuvieron en estado de excepción y los afectados del terremoto tuvieron suspendido el ejercicio de sus derechos a la inviolabilidad del domicilio y al libre tránsito por más de un año tras ocurrido el evento.

11. Según la Constitución de la República del Ecuador todo estado de excepción y su posible ampliación debe ser declarada a través de un decreto ejecutivo. Por lo que en el caso del terremoto del 16 de abril de 2016 cada estado de excepción declarado por el presidente en realidad tuvo dos decretos: el primer decreto declarando el estado de excepción por 60 días –tiempo máximo permitido por la constitución–; y, un decreto adicional donde se ampliaba el tiempo del estado de excepción por 30 días adicionales –siguiendo lo establecido en la misma Constitución–. Pasados esos 90 días, el presidente debía firmar un nuevo decreto declarando un nuevo estado de excepción. Por lo que en realidad por el terremoto del 16 de abril se declararon 6 estados de excepción diferentes con sus respectivas ampliaciones.

12. Los Decretos No. 1215, 1295, 1364, 66; todos por una duración de 60 días desde la emisión del decreto, manteniendo prácticamente intacta su redacción y por ende alcance tanto territorial como de medidas a tomar y limitaciones en derechos. Además, se emitieron cuatro decretos de renovación de los estados de excepción (Decretos No. 1191, 1274, 1338, 27); al igual que los anteriores, las renovaciones se establecieron por 30 días en todos los casos y guardaron congruencia con las declaratorias de estado de excepción en cuanto a alcance territorial, medidas y derechos sujetos a suspensión. Y, conforme lo establece la Constitución y la Ley Orgánica de Garantías Constitucionales y Control Constitucional, cada uno de estos estados de excepción y sus correspondientes decretos contaron con el correspondiente dictamen favorable de constitucionalidad emitido por la Corte Constitucional.

Tabla 1. Lista de decretos ejecutivos por el terremoto de 2016

Decreto	Fecha de expedición	Fecha de caducidad	Alcance
Decreto No. 1001	17 de abril de 2016	60 días a partir de la emisión del decreto	6 provincias afectadas
Decreto No. 1002	18 de abril del 2016	Ampliación al Decreto No. 1001 Mantiene la temporalidad de los 60 días	Ampliación del Decreto No. 1001, no modifica el alcance territorial
Decreto No. 1101	16 de junio de 2016	30 días a partir de la emisión del decreto	6 provincias afectadas
Decreto No. 1116	15 de julio de 2016	60 días a partir de la emisión del decreto	Manabí y Esmeraldas
Decreto No. 1191	13 de septiembre de 2016	Renovación del estado de excepción No. 1116. Duración de 30 días a partir de la emisión del decreto	Manabí y Esmeraldas
Decreto No. 1215	14 de octubre de 2016	Por 60 días desde la emisión del decreto	Manabí y Esmeraldas
Decreto No. 1274	13 de diciembre de 2016	Renovación del estado de excepción No. 1215. Duración de 30 días a partir de la emisión del decreto	Manabí y Esmeraldas
Decreto No. 1295	12 de enero de 2017	60 días a partir de la emisión del decreto	Manabí y Esmeraldas
Decreto No. 1338	12 de marzo de 2017	Renovación del estado de excepción No. 1295. Duración de 30 días desde la emisión del decreto	Manabí y Esmeraldas
Decreto No. 1364	12 de abril de 2017	60 días a partir de la emisión del decreto	Manabí y Esmeraldas
Decreto No. 27	12 de junio de 2017	Renovación del estado de excepción No. 1364. Duración de 30 días desde la emisión del decreto	Manabí y Esmeraldas
Decreto No. 66	13 de julio de 2017	60 días a partir de la emisión del decreto	Manabí y Esmeraldas

Fuente: elaboración propia.

Teniendo en cuenta la idoneidad de los medios, en el caso de los estados de excepción por el terremoto, es pertinente analizar si en efecto el ordenamiento jurídico ecuatoriano no le otorga al Estado medidas que dentro de lo ordinario le permitan tomar las acciones necesarias. Frente a esto es crucial mencionar que el ordenamiento jurídico del país no cuenta con una norma sobre el manejo y atención de desastres, esto a pesar de que la Constitución lo establece como una prioridad y como una competencia absoluta del estado central, por lo que la atención en este tipo de eventos no puede realizarse de forma inicial con normas ordinarias.

Entendiendo las necesidades que tenía el estado frente a la atención de la población por el terremoto, uno de los problemas más grandes fue el proceso de salida y retorno de las personas a sus hogares teniendo en cuenta el riesgo que tenían debido al estado de las infraestructuras. Por tanto, el Estado optó por la suspensión del ejercicio al derecho a la inviolabilidad de domicilio para evitar o remover a personas que regresaban a infraestructuras inseguras. Mientras que, a través de las entidades competentes se trabajaba en la demolición y construcción de viviendas dignas para los damnificados. De esta manera se podría establecer que, si bien el uso del estado de excepción no era lo ideal, en función de las limitaciones de contar con medidas ordinarias para limitar el ejercicio de ciertos derechos de las personas, no existía en ese momento una medida más idónea para el fin que se buscaba obtener, considerando que los procedimientos ordinarios hubieran tomado más tiempo e incluso podían vulnerar más derechos de los afectados por el estado de excepción. Sobre el principio de necesidad, la Corte Constitucional establece que:

El estado de excepción debe responder a una situación de necesidad imperante, que además propenda a circunstancias excepcionales que no pueden ser solventadas por recursos regulares contenidos en el ordenamiento jurídico del Estado. Tal excepcionalidad deberá ser entendida como una circunstancia fáctica que ponga en peligro o riesgo la normal convivencia de la sociedad y, por tal, requiera una inmediata respuesta del Estado. (Sentencia No. 0003-09-SEE-CC, 2009, p. 7)

Este punto se relaciona con lo analizado previamente en cuanto el Estado tiene la obligación de garantizar el efectivo goce de los derechos consagrados por la Constitución; por ende, tras la ocurrencia de la emergencia el Estado debía buscar los mecanismos que le permitieran garantizar esos derechos de la mejor forma y de la manera más expedita para hacerlos efectivos. Debido a varias particularidades de la zona de impacto del sismo y de las afectaciones, el Estado requirió hacer una intervención integral y completa, que incluyó la movilización de recursos a la zona de afectación y el restablecimiento de los derechos de las personas que se vieron afectados por el evento en sí mismo, por tanto, requirió usar figuras excepcionales que le permitan al Estado tomar medidas emergentes y adaptarse a la evolución del evento, hasta lograr retornar a una situación de normalidad.

Con respecto a la proporcionalidad en sentido estricto, es factible establecer que el estado de excepción no constituye una medida idónea para el manejo de estos eventos, en cuanto puede volverse rápidamente una forma de vulnerar derechos antes que de garantizarlos. En el caso de los estados de excepción aplicados por las consecuencias del terremoto, en un principio estos se ajustaron a la realidad cambiante del territorio afectado; sin embargo, debido a la falta de mecanismos establecidos en el ordenamiento jurídico del país para hacer frente a estos eventos, el uso del estado de excepción se vuelve inevitable, y en este caso se aplica incluso como una medida a largo plazo hasta solucionar del todo la problemática consecuencia del evento, lo que sin duda lleva a una vulneración de derechos de las personas a las que se les aplican estas medidas.

Además, en el caso de la causal de los estados de excepción, se puede determinar que, si bien los cuatro primeros decretos contaban con una causalidad válida de “desastre natural”, los siguientes estados de excepción se debían aplicar bajo la causalidad de “orden público” ya que el fin último era el mantenimiento del orden en el proceso de reconstrucción y recuperación posterior al terremoto.

Pandemia del COVID-19

En Ecuador, el 29 de febrero de 2020 el Ministerio de Salud Pública anuncia el primer caso confirmado de COVID-19¹³, al día siguiente el Gobierno activó el Comité de Operaciones de Emergencia (COE) Nacional y los COE cantonales para tomar las primeras medidas. El COE es un mecanismo establecido en el Reglamento 486 de 2010 de desarrollo de la Ley de Seguridad Pública y del Estado que en su artículo 24 establece al COE como una instancia interinstitucional responsable de coordinar las acciones relacionadas a la gestión de riesgos¹⁴.

Con base en los informes emitidos sobre el avance de los contagios en el país, el 11 de marzo el Ministerio de Salud Pública declaró la emergencia sanitaria en todo el Sistema Nacional de Salud por el inminente impacto del COVID-19 en la población; en

13. La entonces ministra aseguró que se trataba de un caso importado de una paciente que había llegado al país proveniente de España y que no presentó síntomas a su llegada al país. La paciente —una mujer de 71 años— se encontraba en estado crítico en uno de los hospitales que el Gobierno había destinado para atender posibles pacientes con esta enfermedad.

14. El artículo 24 del Reglamento establece que: “instancias interinstitucionales responsables en su territorio de coordinar las acciones tendientes a la reducción de riesgos, y a la respuesta y recuperación en situaciones de emergencia y desastre. Los Comités de Operaciones de Emergencia (COE), operarán bajo el principio de descentralización subsidiaria, que implica la responsabilidad directa de las instituciones dentro de su ámbito geográfico, como lo establece el artículo 390 de la Constitución de la República. Existirán Comités de Operaciones de Emergencia Nacionales, provinciales y cantonales para los cuales la Secretaría Nacional Técnica de Riesgos normarán su conformación y funcionamiento”. (Reglamento a la Ley de Seguridad Pública y del Estado, 2010).

concordancia a lo establecido en el artículo 6 numeral 11 de la Ley Orgánica de Salud. Acto seguido, el COE nacional emitió una serie de medidas para evitar los contagios masivos, entre las cuales constaban restricciones a la circulación y a las aglomeraciones.

A pesar de las medidas establecidas y debido al aumento de casos en el país, el 16 de marzo de 2020 el presidente declaró el estado de excepción bajo la causal de calamidad pública para todo el territorio nacional. Además, se dispuso la movilización de todas las entidades públicas a fin de mitigar los efectos del virus en el país. Con respecto a limitaciones en el ejercicio de los derechos, se suspendió el ejercicio a la libertad de tránsito, el derecho a la libertad de asociación y reunión, y se indicó que el COE determinaría los horarios y mecanismos de restricción de estos derechos¹⁵.

La motivación para la suspensión del ejercicio de estos derechos se determinó como la necesidad de mantener una cuarentena comunitaria obligatoria en áreas consideradas en alerta sanitaria, para poder contener el contagio del virus. Finalmente, el decreto estableció la posibilidad de hacer requisiciones en función de la necesidad; así como, estableció la duración del estado de excepción por 60 días tras su emisión.

A diferencia de los estados de excepción declarados por los desastres anteriores, donde los dictámenes de la Corte Constitucional se limitaron a aceptar los argumentos del ejecutivo y validar su aplicación, esta vez la Corte si realiza un análisis mucho más detallado sobre los mismos. Entre sus consideraciones argumentó que la causal de calamidad pública a razón de las consecuencias sociales y económicas que la propagación del virus estaba causando en el país encaja en la invocación de la causal constitucional, ya que el decreto incluye argumentos fácticos y jurídicos que justifican la aplicación de esta medida, así como se demuestra que los hechos causales de la declaratoria no pueden ser superados a través del régimen constitucional ordinario, específicamente las relacionadas a la limitación de derechos a la población para evitar la propagación masiva del virus.

Además, la Corte hace un test de proporcionalidad sobre las medidas establecidas en el decreto, con el que concluye que las mismas son proporcionales a la causal que motiva el estado de excepción. Es importante destacar que, en el Dictamen 1-20-EE/20, la Corte no solamente declara la constitucionalidad del decreto, sino que también

15. Se declara además que la inobservancia de estas restricciones recaerá en el delito de incumplimiento de decisión legítima de la autoridad y facultando a los entes de control a proceder de acuerdo con lo que determina el artículo 282 del COIP. Aunado a lo anterior, el artículo 5 establece toque de queda a nivel nacional a partir del 17 de marzo según las disposiciones que para el caso dicte el COE Nacional exceptuando al personal de primera línea y de respuesta a la emergencia. Se suspendieron las actividades presenciales, entre el 17 y el 24 de marzo, para todos los trabajadores del sector público y privado; así como se dispusieron los términos en los cuales se realizarían estas suspensiones.

realiza recomendaciones al Gobierno sobre su aplicabilidad¹⁶. Con la emisión de este estado de excepción, el Gobierno esperaba reducir el número de contagios para evitar el colapso del Sistema Nacional de Salud. A pesar del confinamiento estricto, las cifras de contagios y fallecidos por COVID-19 ascendieron *ad astra*, siendo Guayaquil la ciudad más golpeada. Debido al creciente número de fallecidos, la ciudad enfrentó además del colapso del sistema de salud, un colapso en el sistema funerario, lo que impulsó al Gobierno a emitir el Decreto ejecutivo No. 1019 (2020b) del 22 de marzo, en el que se declara a la provincia del Guayas una zona especial de seguridad en virtud de lo establecido en el artículo 165.5 de la Constitución¹⁷.

A la par del estado de excepción, el COE nacional emitía resoluciones diarias con el objeto de operativizar las medidas establecidas en los decretos y regulaba, conforme el paso de la pandemia y el aumento de casos en el país, las medidas que regían en los territorios en coordinación con los alcaldes¹⁸. Estas medidas en su mayoría variaban en los diferentes territorios, endureciéndose en los territorios donde existían más casos comprobados. Durante marzo y abril, diversas fuentes indicaron que el número de muertes y contagios publicado por el Gobierno era al menos 15 veces inferior al real, lo que sin duda impedía acometer el panorama completo del impacto que la pandemia estaba teniendo en el país, y por ende la falta de efectividad de las medidas del COE nacional (Guaña, 2020).

El 15 de mayo de 2020, el presidente prorrogó el estado de excepción. Frente a esta ampliación la Corte Constitucional se pronunció y, si bien reconoce la constitucionalidad de la renovación del estado de excepción, en su decisión incluyó expresamente: “Exhortar al Gobierno Nacional para que, dentro de los treinta días de vigencia del Decreto materia del presente dictamen, de forma coordinada con todas las autoridades nacionales y locales, tome las medidas necesarias para organizar y afrontar la pandemia

16. Entre las que se destaca que durante la vigencia del estado de excepción se deben garantizar los derechos de indigentes; que en todo proceso iniciado por incumplimiento de las medidas se debe garantizar el debido proceso; y, recalando la responsabilidad de los servidores públicos sobre cualquier abuso que se dé en el marco del estado de excepción.

17. Además, se crea una fuerza de tarea a cargo de las FFAA con el objeto de fortalecer los controles en ese territorio y frenar el número de contagios, ya que para esa fecha alrededor del 60 % de los casos de COVID-19 en Ecuador se concentraban en esa provincia. El decreto No. 1019 (2020b), fue validado con el Dictamen No. 2-20-EE/20 (2020b), donde la Corte declara la constitucionalidad del decreto emitido, pero recalca que las fuerzas armadas y policía nacional tienen la obligación constitucional de respetar los derechos de los ciudadanos en todo momento.

18. Para ello se emitían ruedas de prensa diarias de parte de diferentes ministros de Estado, informando a la población sobre la cantidad de contagios y fallecimientos comprobados por COVID-19 con base en las pruebas que realizaba el MSP; y, además mencionaba las decisiones tomadas en la plenaria del COE para mitigar los efectos de la pandemia.

de conformidad con los mecanismos jurídicos ordinarios”¹⁹ (Dictamen No. 2-20-EE/20, 2020b). Así como el recordatorio permanente de parte de la Corte al Gobierno sobre la responsabilidad de los funcionarios públicos ante cualquier abuso que ocurra durante el estado de excepción, en línea a las medidas aprobadas en España por el Real Decreto 463/2020 de 14 de marzo.

Durante los 30 días que duró la renovación, el COE nacional junto a los COE cantonales, emitieron nuevas medidas, entre las que se destacó la semaforización de los cantones del país en relación con el número de contagios presentes en ese espacio territorial²⁰. A partir de este momento, se empezó a dar mayor libertad a los alcaldes, quienes a través de los COE cantonales podían imponer medidas adicionales en sus territorios de acuerdo con lo que considerarán pertinente.

El manejo de las medidas de restricción por parte del COE nacional y los COE cantonales no limitaron el avance de contagios en el país, por lo que el 15 de junio de 2020, se emitió un nuevo decreto de estado de excepción. Este decreto declaró el estado de excepción a nivel nacional por calamidad pública debido a la pandemia del COVID-19; así como a los impactos económicos consecuencia de la misma y estableciendo que el estado de excepción tiene como objetivo continuar con el control de la enfermedad a través de medidas excepcionales que son necesarias para evitar un contagio masivo y por otro lado, tomar medidas emergentes para enfrentar la recesión económica y la crisis fiscal, garantizando la creación de mecanismos para la recuperación del país²¹.

El pronunciamiento de la Corte frente a este último decreto ya no fue validar su constitucionalidad, sino que realizaba un análisis profundo sobre el mismo. Así pues, la Corte estableció que si bien la pandemia por COVID-19 y sus impactos pueden considerarse como una calamidad pública, los problemas económicos del país no pueden entrar en la categoría de lo dispuesto en el artículo 164 (Constitución de la República

19. Aunado a esto, la Corte realiza recomendaciones adicionales al Gobierno en el marco de la pandemia: en relación con el acceso a los derechos a la salud, educación, conectividad, reducción de la violencia contra las mujeres, derechos de los pueblos indígenas y de las personas en condición de movilidad, trabajo, acceso a la información, personas privadas de la libertad, transparencia y corrupción.

20. Así pues, los cantones que se encontraban en “rojo”, eran los más afectados y por ende sus restricciones eran mayores —toque de queda desde las 6pm., restricción de movilización de vehículos y de aforos más reducidos en espacios públicos, etcétera—; mientras que los cantones en “amarillo” o “verde”, podían disminuir restricciones con el objeto de “volver a la normalidad”, según lo disponían las autoridades nacionales.

21. Entre las medidas dispuestas en el DEE se encuentra la suspensión al ejercicio del derecho a la libertad de tránsito, de asociación y de reunión de acuerdo con las directrices que se generen a través del COE nacional, incluyendo los horarios del toque de queda, el DEE también establece que los ministerios competentes deberán definir los mecanismos para el proceso de reactivación económica y productiva de forma que se garantice la realización de estas actividades.

del Ecuador, 2008) como causal para un estado de excepción; esto debido a que estos problemas deben y pueden ser resueltos dentro del ordenamiento jurídico normal vigente en el país, con medidas a mediano y largo plazo. La Corte indica que, si se pudieran usar los estados de excepción para este fin, entonces muchas naciones se mantendrían en permanente excepción, los estados de excepción no buscan solucionar problemas estructurales sino crisis emergentes (Dictamen No. 3-20-EE/20, 2020e).

Con respecto a la pandemia en sí, la Corte recuerda al presidente que en su Dictamen No. 2-20-EE/20 (2020b), ya exhortó a generar medidas ordinarias que le permitan hacer frente a la pandemia sin el uso permanente del estado de excepción. Así las cosas, la Corte establece que si bien la pandemia es un hecho sin precedentes que ha colapsado a varios países del mundo; esta debía ser controlada por el Estado durante los 90 días que el país estuvo en estado de excepción a través de la generación de los mecanismos ordinarios que el Gobierno considere pertinentes para este fin. Sin embargo y a pesar de recalcar la importancia de generar estas medidas, la Corte entiende que debido a la inexistencia de mecanismos ordinarios el estado de excepción es necesario. Por todas estas consideraciones la Corte declara la validez constitucional del Dictamen sujeto a que, en el plazo de los 60 días de aplicación de este estado de excepción, el Gobierno genere los mecanismos necesarios para hacer frente a la crisis con el ordenamiento jurídico normal²².

El presidente emitió la renovación del estado de excepción por 30 días adicionales según lo permite la Constitución, el decreto mantuvo las medidas y restricciones establecidas en el decreto de junio. El Dictamen No. 5-20-EE/20 declara la constitucionalidad del decreto, pero indica que la Corte, “no admitirá una nueva declaratoria sobre los mismos hechos que han configurado calamidad pública en dos ocasiones previas con sus respectivas renovaciones” (2020c), y por tanto el Gobierno debe generar las medidas en el marco del ordenamiento jurídico regular para afrontar la crisis durante los 30 días que dure este estado de excepción y ratifica lo establecido en sus pasados dictámenes sobre el impacto de la pandemia en los derechos de las personas.

Posterior a la emisión de este dictamen sobre la no aceptación de nuevos estados de excepción que recurran a la causal de calamidad pública por la pandemia de COVID-19;

22. Además, la Corte analiza las atribuciones que el presidente otorga al COE nacional para hacer efectivos los estados de excepción y establece que toda disposición que emita el COE será constitucional siempre que busque ejecutar las medidas establecidas en el decreto; se realice en coordinación con las autoridades correspondientes; busque cumplir los objetivos de la declaratoria analizando la idoneidad, necesidad y proporcionalidad de esas acciones con el objetivo de proteger los derechos consagrados en la Constitución; así como siempre informando a la ciudadanía de forma que se garantice certeza en la población. De esta manera, la Corte establece la importancia de evitar la inseguridad jurídica para la población en función de las cambiantes medidas tomadas por el COE nacional y los COE cantonales.

el Gobierno mantuvo activado el COE nacional, pero exhortó a los alcaldes para que en el marco de sus competencias pudieran decretar las limitaciones necesarias en sus territorios²³. De esta forma, el gobierno nacional estableció un espacio de exhortos y diálogos con las autoridades locales para la imposición de medidas; así como para la presentación de los datos oficiales sobre el avance de la pandemia en el país; pero, dejó de lado su competencia de dictar y coordinar las medidas necesarias para atender la pandemia.

Sin embargo, debido a que la competencia de regulación pasó directamente a los alcaldes, las medidas y restricciones impuestas variaron enormemente de un municipio a otro, lo que ocasionó inconvenientes en la operativización en igualdad. En muchos casos, los municipios pequeños mantuvieron medidas impuestas con la semaforización del COE nacional, adaptándolas a su realidad, mientras que los municipios grandes como Quito o Guayaquil decidieron a través de ordenanzas imponer sus propias restricciones en un intento de volver a la normalidad.

Estos cambios determinados localmente implicaron que mientras en algún municipio se prohibía la venta de bebidas alcohólicas y se limitaba la circulación vehicular nocturna, en el municipio lindero sí, por lo que la movilidad entre municipios en un intento por evitar las medidas más restrictivas se generalizó. Esa movilización de personas dispersó el virus e incrementó los contagios. La variación continua de las medidas generó una inseguridad jurídica en la población, ya que las medidas de algunos municipios no eran difundidas ampliamente, como las medidas del COE nacional, lo que ocasionó que muchas personas fueran multadas por incurrir en incumplimientos a las nuevas medidas impuestas o a cambios realizados por las autoridades locales, lo que alimentó protestas sociales en contra del Gobierno nacional por su incapacidad de emitir medidas de alcance nacional o de acordar con los alcaldes la emisión de medidas similares entre ellos.

A raíz de la disposición de la Corte de no permitir la aplicación de más estados de excepción y de la declaración de inconstitucionalidad de un nuevo decreto que se emitió en diciembre de 2020, el Gobierno se mostró renuente a emitir nuevos estados de excepción, volcando una vez más la responsabilidad de tomar medidas frente a la pandemia a los gobiernos locales; pero, sin dotarlos de recursos o mecanismos desde el nivel nacional que les guiaran en su aplicación. Así pues, los primeros meses de 2021, Ecuador demostró no haber podido generar medidas de ningún tipo para contener la pandemia o iniciar un proceso expedito de vacunación, generando críticas de parte de

23. Según el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD), los municipios son los que tienen la competencia de limitar el aforo, autorizar eventos masivos y regular la circulación vehicular.

las autoridades locales, que en algunos casos se vieron sobrepasadas por la situación, pero en otros, exigían al gobierno les otorgara la posibilidad de involucrarse en la compra de vacunas y en acciones de salud pública²⁴ generando aun mayor disconformidad en la ciudadanía e incluso críticas a la Corte por bloquear los intentos del gobierno de endurecer las medidas a través del uso de los estados de excepción.

Finalmente, y tras las idas y venidas entre el gobierno y la Corte Constitucional sobre el tipo de medidas que el Estado requiere para enfrentar la pandemia, especialmente en relación con la suspensión o limitación de derechos, es evidente que la pandemia del COVID-19 deja varias lecciones a Ecuador, y sin duda la más importante es la necesidad de que el Estado cuente con herramientas en el marco del régimen ordinario que le permitan imponer medidas de control a la ciudadanía frente a situaciones de emergencias o desastres que las requieran; ya que el uso prolongado de la figura de excepción no es lo más proporcional para que el Estado funcione durante estos periodos. Ahora bien, la creación de una ley específica para el manejo de la pandemia, que además se presenta casi un año después de iniciada la emergencia, generará una norma casuística que no necesariamente puede ser aplicada frente a otro tipo de emergencias; por lo que si bien la Corte establecía la necesidad de que el gobierno propusiera una ley para manejar la situación, este proyecto de ley no debe ser diseñado únicamente para el manejo de la pandemia sino para generar los mecanismos ordinarios para el manejo de eventos como emergencias y desastres de manera más general.

La necesidad de contar con mecanismos a disposición del Estado central para tomar medidas excepcionales es clara tras la experiencia del COVID-19 en el Ecuador, ya que al permitir que cada gobierno local emita sus propias disposiciones para el manejo de la emergencia, existe la misma cantidad de disposiciones diferentes sobre medidas a tomar frente al mismo evento que gobiernos locales en el Ecuador. Y, a pesar de que todas las personas tienen el mismo riesgo de contagio, cada municipio dispone medidas alternativas con sanciones distintas, eliminando la certeza como principio de legalidad de las medidas tomadas; y generando una inseguridad jurídica permanente en una sociedad a la que constantemente le cambian las reglas del juego. Algo que, a pesar de los múltiples encuentros que el Ecuador ha tenido con eventos de este tipo, no se ha resuelto.

24. Proceso que según la normativa ecuatoriana es inconstitucional puesto que la salud pública es competencia exclusiva del gobierno central.

Conclusiones

El ordenamiento jurídico ecuatoriano, especialmente en lo que se refiere a las obligaciones que adquiere el Estado con la Constitución de 2008, amplía sustancialmente sus responsabilidades frente a la población, incluyendo la competencia en gestión de riesgos; especialmente en relación con la atención prioritaria a las personas afectadas por los mismos. Sin embargo y a pesar de esta obligación constitucional, el país no cuenta con mayor normatividad que operativice la disposición, no existen normas específicas en materia de gestión de riesgos, por lo que siempre que una emergencia o desastre ocurre en el territorio, el Estado tiene que optar por mecanismos que dentro del ordenamiento jurídico nacional le permitan atender la emergencia; además, debido a la inexistencia de otro tipo de mecanismos, el estado de excepción se ha convertido en carta segura de aplicación, ya que viene acompañada de una aparente validación constitucional.

La activación del volcán Cotopaxi en 2015 requirió la respuesta inmediata del Estado. Esta experiencia permite establecer que el Estado utilizó como causal para el estado de excepción al supuesto “desastre natural”; y, aplicó medidas que no coincidían con las necesarias para mitigar los efectos del desastre, tanto en relación con la territorialidad como a las limitaciones de los derechos que fueron dispuestas, las mismas que no guardaron concordancia con la situación que vivía la población afectada por el volcán. *Ergo* permite determinar que la intención del Gobierno era controlar situaciones de orden público como las protestas indígenas, más que la mitigación de los efectos ocasionados por el evento. Esto denota la facilidad con la que el Estado bajo un estado de excepción puede utilizar esta medida como una herramienta para vulnerar los derechos de los ciudadanos antes que, para proteger a las personas víctimas del desastre.

Además, esta experiencia abre otro análisis sobre la pertinencia de activar estados de excepción para mitigar las posibles consecuencias de un evento que no está en pleno apogeo, como lo fue la activación del volcán, ya que el estado de excepción fue motivado bajo una posibilidad y no bajo un hecho cierto. Es decir, la suspensión del ejercicio a los derechos para los ciudadanos se dio como medida preventiva a los efectos catastróficos que podía traer la erupción y no como respuesta a la ocurrencia del evento. Entonces cabe argumentar que el uso de este mecanismo, especialmente debido a las posibilidades que en cuestión de limitación de derechos le otorgan a los Estados, no puede aplicarse ante situaciones posibles, que deberían ser manejadas a través de recursos normativos ordinarios.

El terremoto del 16 de abril de 2016 muestra un aprendizaje de parte del Estado en la aplicación del estado de excepción para atender desastres, ya que las medidas aplicadas en los decretos ejecutivos que declaran estado de excepción y su posterior renovación evolucionan conforme lo hace el evento y sus consecuencias. Es así que en un inicio, el

presidente no suspendió derechos de los ciudadanos y delimitó de manera adecuada el alcance del estado de excepción en relación con el impacto territorial que había tenido el evento; sino que lo hizo cuando por razones motivadas, las mismas que se encuentran descritas en el decreto, consideró pertinente la suspensión de derechos para la población afectada, ponderando el derecho a la vida y a la integridad física de los afectados, por sobre la libertad de tránsito y de domicilio. Sin embargo, y aun cuando los decretos están motivados y aplicados de mejor manera, el Estado, otra vez por falta de mecanismos ordinarios que le permitieran atender la emergencia, amplió el uso del estado de excepción por más de un año de ocurrido el evento, ocasionando una suspensión ampliada de los derechos de los afectados y por ende incumpliendo su rol de garante de estos.

El análisis de los casos donde Ecuador ha tenido que aplicar el estado de excepción como medida extraordinaria para la atención a emergencias y catástrofes en los últimos años no podría estar completo sin incluir la pandemia por COVID-19. Este hecho que resultó en una catástrofe para el país implicó que, una vez más y frente a la falta de mecanismos de atención ordinarios, el Estado recurriera al estado de excepción como mecanismo para controlar a la población, y de esa forma reducir los efectos de la pandemia en el país. El uso reiterado de la figura del estado de excepción motivó a la solicitud de la Corte Constitucional, que entendió la necesidad de desarrollar mecanismos especiales pero ordinarios que le permitan al Estado hacer frente a este tipo de eventos ya que ante la falta de mecanismos ordinarios disponibles en la normativa nacional que le permitan al Estado manejar y atender estos eventos de forma efectiva, el estado de excepción se volvió la figura obligatoria.

Estos eventos ejemplifican las diferentes razones por las que el estado de excepción no es un mecanismo efectivo para el manejo de estas situaciones. Primero, permite abusos por parte del Estado por la suspensión de derechos, tanto en relación con la posibilidad de limitar derechos que para el manejo de la situación no son necesarios, como por la duración que estas limitaciones pueden tener sobre la población. Segundo, más allá de facilitarle al Estado un mayor control sobre la población, el estado de excepción no le otorga medidas operativas aplicables que le permitan superar la crisis, por lo que el Estado actúa de forma improvisada y casuística ante el evento, sin generar mecanismos aplicables a otros sucesos. Tercero, genera una vulneración importante al derecho a la seguridad jurídica de la población, ya que durante los estados de excepción las medidas suelen ser continuamente cambiantes y a discreción del gobierno de turno. Cuarto, el uso del estado de excepción y las medidas que con este se aplican, en la mayoría de los casos no son proporcionales al impacto del evento. Por último, la ocurrencia de emergencias y desastres de origen natural o antrópico no intencional son recurrentes en el Ecuador y por ende requieren de medidas ordinarias específicas que permitan su manejo, atención y recuperación a condiciones previas.

Es menester recalcar que el objetivo último de estos mecanismos especiales debe ser la protección y garantía de los derechos de las personas que han sido víctimas de las consecuencias de estos eventos; ya que, a pesar de encontrarse en un momento de crisis, los derechos de estas personas no desaparecen, sino que requieren incluso de una protección superior por parte del Estado.

Finalmente, y por todo lo antes mencionado, esta investigación permite concluir que la aplicación de la figura del estado de excepción como un mecanismo prioritario en el manejo de emergencias y desastres en el Ecuador, no constituye la figura más idónea para hacer frente a sus consecuencias y mitigar sus impactos. Por lo que Ecuador requiere la generación de una ley que le permita desarrollar un mecanismo aplicable, en este sentido se sugiere la creación de dos figuras menos restrictivas que el estado de excepción, pero aplicables ante situaciones de desastres. Estas figuras serían el “estado de emergencia grave”²⁵ y el “estado de desastre”²⁶. Estas figuras, no reemplazarían al estado de excepción o buscan emularlo, sino que pretenden ser mecanismos ordinarios y menos invasivos cuyo fin es la posibilidad de declarar el desastre ocurrido, y de esta manera permitir que el Estado se movilice de forma integral para atender el evento, y responder a la emergencia, tomando las medidas necesarias para superar la crisis, sin llegar a establecer las restricciones que conlleva un estado de excepción. Entendiendo que el estado de excepción se aplicará únicamente de forma extraordinaria frente a situaciones de una intensidad o magnitud tal que supere por mucho las capacidades del Estado y que en efecto ponga en peligro la continuidad de la nación y no para eventos recurrentes como los desastres de origen natural o antrópico no intencional.

25. Frente a la ocurrencia de emergencias que afecten de manera puntual un territorio específico –parroquial o cantonal– y para las que el gobierno local responsable no disponga de recursos suficientes, o frente a emergencias que afecten un determinado sector y no todo el territorio nacional; y, que no ameriten una alerta nacional o no constituyan un desastre –según los parámetros establecidos en el ordenamiento jurídico nacional–. La autoridad competente pueda declarar un “Estado de emergencia grave”. El estado de emergencia grave permitirá a la autoridad competente afrontar la crisis y mitigar sus efectos a través del establecimiento de medidas específicas, incluyendo la redistribución de recursos; pero además, permitirá hacer un llamado a las autoridades de la circunscripción territorial mayor –provincial o nacional–, en aplicación del principio de descentralización subsidiaria dispuesto en la CRE; para apoyar al territorio afectado, en el restablecimiento de las condiciones previas a la ocurrencia del evento.

26. Frente al supuesto que el evento excede la capacidad local y por su magnitud e impacto es considerado un desastre, se declararía el “estado de desastre”. Este Estado de Desastre debe permitir a las autoridades hacer frente a los efectos adversos producidos por los desastres de origen natural o antrópico no intencional, entendiendo las particularidades que se pueden dar en estos casos y buscando que su aplicación garantice la protección de los DDHH de las personas afectadas por estos eventos. Durante el “estado de desastre”, el presidente debe contar con la facultad de limitar o condicionar el ejercicio de algunos DDHH con el fin de proteger la vida y la integridad física de las personas afectadas, estos DDHH susceptibles a condicionamiento o limitación serán los mismos permitidos para el estado de excepción según la misma Constitución; la principal diferencia será que bajo esta figura no se podrá suspender/limitar el ejercicio de los derechos, sino solamente condicionarlos en función de la situación producida por el desastre –un símil con el estado de alerta en España–.

Referencias

- [1] Aguilar-Andrade, J. P. (2010). Entre la retórica de lo nuevo y la persistencia del pasado: la Corte Constitucional y los estados de excepción. *Iuris Dictio*, 9(13). <https://doi.org/10.18272/iu.v9i13.693>
- [2] Almeida, S., Sierra, D. y Andrade, D. (2017). *Definición, lahares primarios y secundarios, tipos de flujo, comportamiento, afectación y monitoreo de la amenaza*. Instituto Geofísico de la Escuela Politécnica Nacional. <https://www.igepn.edu.ec/publicaciones-para-la-comunidad/comunidad-espanol/19897-triptico-lahares-2017/file>
- [3] Constitución de la República del Ecuador. (2008, 20 de octubre). *Registro Oficial No. 449*. <https://www.registroficial.gob.ec/index.php/registro-oficial-web/publicaciones/registro-oficial/item/4864-registro-oficial-no-449>
- [4] Corte Constitucional del Ecuador. (2015, 23 de septiembre). Dictamen No. 017-15-DEE-CC Caso No. 0001-15-EE. Juez Ponente: Patricio Pazmiño Freire. http://doc.corteconstitucional.gob.ec:8080/alfresco/d/d/workspace/SpacesStore/2dd862d5-0ae9-44a8-8ac8-016a854e3237/0001-15-ee-dic_
- [5] Corte Constitucional del Ecuador. (2016b, 3 de agosto). Dictamen No. 004-16-DEE-CC Caso No. 0003-16-EE. [Juez Ponente: Alfredo Ruiz Guzmán.] <http://doc.corteconstitucional.gob.ec:8080/alfresco/d/d/workspace/SpacesStore/a484a554-b5dd-4bab-a59e-cf8a1086229f/0003-16-ee-dic.pdf?guest=true>
- [6] Corte Constitucional del Ecuador. (2016c, 3 de agosto). Dictamen No. 005-16-DEE-CC Caso No. 0004-16-EE. [Juez Ponente: Alfredo Ruiz Guzmán.] <http://doc.corteconstitucional.gob.ec:8080/alfresco/d/d/workspace/SpacesStore/c518c03c-cafd-4f57-baf6-a5655dccc7c8/0004-16-ee-dic.pdf?guest=true>
- [7] Corte Constitucional del Ecuador. (2020a, 19 de marzo). Dictamen No. 1-20-EE/20 [Jueza ponente Teresa Nuques Martínez]. [http://doc.corteconstitucional.gob.ec:8080/alfresco/d/d/workspace/SpacesStore/0753708f-17ba-4a7b-a818-d93769a77b3a/Dictamen_1-20-EE-20_\(0001-20-EE\).pdf](http://doc.corteconstitucional.gob.ec:8080/alfresco/d/d/workspace/SpacesStore/0753708f-17ba-4a7b-a818-d93769a77b3a/Dictamen_1-20-EE-20_(0001-20-EE).pdf)
- [8] Corte Constitucional del Ecuador. (2020b, 22 de mayo). Dictamen No. 2-20-EE/20 [Juez ponente Ramiro Avila Santamaría]. https://www.fielweb.com/App_Themes/InformacionInteres/2-20-EE-20.pdf
- [9] Corte Constitucional del Ecuador. (2020c, 24 de agosto). Dictamen No. 5-20-EE/20 [Juez ponente Hernán Salgado Pesantes]. http://esacc.corteconstitucional.gob.ec/storage/api/v1/10_DWL_FL/e2NhcNBlDGE6J3RyYW1pdGUnLCB1dWlkOidmNWYwYTQ3OC0wNzQwLTQxZD MtOTNjOC0yMTliNjI4NDFlYz MucGRmJ30=
- [10] Corte Constitucional del Ecuador. (2020f, 29 de junio). Dictamen No. 3-20-EE/20 Caso No. 3-20-EE [Juez ponente Hernán Salgado Pesantes].

http://esacc.corteconstitucional.gob.ec/storage/api/v1/10_DWL_FL/e2NhcNldGE6J3RyYW1pdGUnLCB1dWlkOic1NGEwYzRhZC1jYjQ2LTQ1MWwQtYmE1YS1hMWI0NjJkM2NmNzcucGRmJ30=

- [11] Dávalos-Muirragui, M. (2008). Estados de excepción: ¿mal necesario o herramienta mal utilizada? Una mirada desde el constitucionalismo contemporáneo. En R. Ávila (coord.), *Neoconstitucionalismo y sociedad* (pp. 123-162). Ministerio de Justicia y Derechos Humanos.
- [12] González-Calle, F. (2013). El alcance del Estado constitucional de derechos y justicia del artículo 1 de la Constitución del 2008. *Iuris. Jurisprudencia, Ciencias Políticas y Sociales*, 14. <https://publicaciones.ucuenca.edu.ec/ojs/index.php/iuris/article/view/74>
- [13] Guña, C. (2020, 17 de junio). Subregistro de muertos por Covid-19 en Ecuador. *Aula Magna*. <https://aulamagna.usfq.edu.ec/?p=11552>
- [14] Human Rights Watch (HRW). (2015, 10 de noviembre). Ecuador: Represión contra manifestantes. Uso excesivo de la fuerza, detención arbitraria y allanamientos ilegales de viviendas. <https://www.hrw.org/es/news/2015/11/10/ecuador-represion-contra-manifestantes>
- [15] Medina, C. A. (2018). *El control constitucional de los decretos de estados de excepción durante el período 2008-2017 en Ecuador* [tesis de maestría, Universidad Andina Simón Bolívar]. <https://repositorio.uasb.edu.ec/bitstream/10644/6625/1/T2850-MDC-Medina-El%20control.pdf>
- [16] Naciones Unidas. (1966). *Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos*. <https://www.ohchr.org/es/instruments-mechanisms/instruments/international-covenant-civil-and-political-rights>
- [17] Asamblea Nacional de la República del Ecuador. (2009a, 28 de septiembre). Ley de Seguridad Pública y del Estado. *Registro Oficial Primer Suplemento No. 35*. <https://www.registroficial.gob.ec/index.php/registro-oficial-web/publicaciones/suplementos/item/4305-suplemento-al-registro-oficial-no-35>
- [18] Asamblea Nacional de la República del Ecuador. (2009b, 22 de octubre). Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional. *Registro Oficial Suplemento No. 52*. <https://www.registroficial.gob.ec/index.php/registro-oficial-web/publicaciones/registro-oficial/item/4218-registro-oficial-no-52>
- [19] Asamblea Nacional de la República del Ecuador. (2010a, 30 de septiembre). Reglamento a la Ley de Seguridad Pública y del Estado. Establecido por Decreto Ejecutivo No. 486 del. *Registro Oficial Primer Suplemento No. 290*. <https://www.registroficial.gob.ec/index.php/registro-oficial-web/publicaciones/suplementos/item/3894-suplemento-al-registro-oficial-no-290>

- [20] Asamblea Nacional de la República del Ecuador. (2014, 10 de febrero). Código Orgánico Integral Penal. *Registro Oficial Suplemento No. 180*. <https://www.registroficial.gob.ec/index.php/registro-oficial-web/publicaciones/suplementos/item/2215-suplemento-al-registro-oficial-no-180>
- [21] Presidente de la República del Ecuador. (2015, 26 de agosto). Decreto Ejecutivo No. 755. *Registro Oficial No. 573*. <https://www.registroficial.gob.ec/index.php/registro-oficial-web/publicaciones/suplementos/item/3042-suplemento-al-registro-oficial-no-573>
- [22] Presidente de la República del Ecuador. (2016a, 27 de abril). Decreto ejecutivo No. 1001. *Registro Oficial No. 742*. <https://www.registroficial.gob.ec/index.php/registro-oficial-web/publicaciones/registro-oficial/item/7756-registro-oficial-no-742>
- [23] Presidente de la República del Ecuador. (2016b, 27 de abril). Decreto ejecutivo No. 1002. *Registro Oficial No. 742*. <https://www.registroficial.gob.ec/index.php/registro-oficial-web/publicaciones/registro-oficial/item/7756-registro-oficial-no-742>
- [24] Presidente de la República del Ecuador. (2016c, 7 de septiembre). Decreto ejecutivo No. 1116. *Registro Oficial No. 835*. <https://www.registroficial.gob.ec/index.php/registro-oficial-web/publicaciones/registro-oficial/item/8317-registro-oficial-no-835>
- [25] Presidente de la República del Ecuador. (2020a, 17 de marzo). Decreto ejecutivo No. 1017. *Registro Oficial Suplemento No. 163*. <https://www.registroficial.gob.ec/index.php/registro-oficial-web/publicaciones/suplementos/item/12726-suplemento-al-registro-oficial-no-163>
- [26] Presidente de la República del Ecuador. (2020b, 22 de marzo). Decreto ejecutivo No. 1019. *Registro Oficial Edición Especial No. 1105*. https://www.industrias.ec/comunicadoscovid/Decreto_Ejecutivo_No._1019_20200223182241.pdf
- [27] Presidente de la República del Ecuador. (2016b, 15 de julio). Decreto Ejecutivo No. 1116. *Registro Oficial 835*. Disponible en: <https://www.registroficial.gob.ec/index.php/registro-oficial-web/publicaciones/registro-oficial/item/8317-registro-oficial-no-835>
- [28] Presidente de la República del Ecuador. (2016a, 17 de abril). Decreto Ejecutivo No. 1101. *Registro Oficial 825 Primer Suplemento*. Disponible en: <https://www.registroficial.gob.ec/index.php/registro-oficial-web/publicaciones/suplementos/item/8285-suplemento-al-registro-oficial-no-825>
- [29] Secretaría de Gestión de Riesgos de Ecuador. (2015). Resolución No. SGR-042-2015. <https://www.finanzas.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2020/04/ANEXO-No.-1-RESOLUCION-SGR-042-2015-DEL-14-DE-AGOSTO-DE-2015.pdf>
- [30] Corte Constitucional del Ecuador. (2009a, 14 de mayo). Sentencia No. 0003-09-SEE-CC sobre el Caso No. 0064-0S-EP. [Pleno de la Corte Constitucional del Ecuador]. Disponible en: <http://doc.corteconstitucional.gob.ec:8080/alfresco/d/d/workspace/SpacesStore/6cfa8dcb-8ac2-4946-9e65-abe7c6702fda/0064-08-EP-res.pdf>