



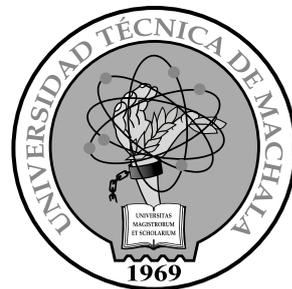
☑ Balances Constitucionales

Edición 2021

José Eduardo Correa Calderón
Compilador

Colectión: *Semana de la ciencia*

Editorial
UTMACH



Ediciones UTMACH

156 pág: 21x25,5cm

Colección Semana de la Ciencia

Título: Balances Constitucionales - Edición 2021

José Eduardo Correa Calderón (Compilador)

Primera edición - julio 2021

ISBN: 978-9942-24-146-7

CDD 340.56

Publicación PDF

Balances Constitucionales

Edición 2021

José Eduardo Correa Calderón

COMPILADOR

Autoridades

César Quezada Abad - **Rector**
Amarilis Borja Herrera - **Vicerrector Académico**
Jhonny Pérez Rodríguez - **Vicerrector Administrativo**

Luis Brito Gaona
Director de Investigación

© Ediciones UTMACH
Colección Semana de la Ciencia

Título original:

Balances Constitucionales

Edición 2021

ISBN: 978-9942-24-146-7

DOI: <http://doi.org/10.48190/9789942241467>

Libro con revisión de pares ciegos especializados

© José Eduardo Correa Calderón (**Compilador**)

© Autores de capítulos

Karina Lozano Zambrano
Jefe editor / Diseño y edición editorial
Edison Mera León - **Diseño de portada**

Fernanda Tusa Jumbo - **Corrector de estilos**
Jorge Maza-Cordova - **Asesor tecnológico**
Karla Ibañez y Cyndi Aguilar - **Equipo de difusión**

Primera edición

Julio 2021

Machala-Ecuador

Universidad Técnica de Machala - UTMACH

Correo: editorial@utmachala.edu.ec

Licencia Creative Commons Atribución-NoComercial-CompartirIgual 4.0 Internacional
(CC BY-NC-SA 4.0).

Contenido

La reparación integral como derecho
y principio: estudio aplicado a las
sentencias constitucionales de Machala,
Ecuador

11

El principio de exigibilidad de los
derechos constitucionales, experiencias
desde la Corte Constitucional del
Ecuador

37

La prueba en garantías jurisdiccionales:
Poderes Probatorios, Derecho de
Defensa, y Libertad Probatoria

67

Los Derechos del Buen Vivir, la polémica
entre el contenido esencial y exigibilidad

89

El Estado de Excepción en Ecuador:
deformación y abuso del poder a partir
de la Constitución de Montecristi

107

Los gobiernos regionales en el Ecuador:
análisis de las causas que han devenido
en una utopía constitucional

135

Pág.

Introducción

La Constitución de Montecristi ha superado la barrera de la primera década, suerte con la que no corrió la Constitución del 98 y muchas otras que han pasado por la vida republicana del Ecuador. Una Norma Constitucional que, como podemos recordar, se construyó fuertemente influenciada por las demandas de los movimientos sociales, necesita de una veeduría permanente por la sociedad y, por supuesto, por la academia. El ambicioso texto constitucional que fue aprobado por una abrumadora mayoría mediante referéndum, inclinó su balanza hacia el respeto a los derechos y abrió paso al Estado Constitucional de Derechos y Justicia, permitiendo que la Constitución se convierta, como nunca antes, en norma viva para el ejercicio del derecho interno.

El amplio catálogo de derechos y el sistema de justicia constitucional que se inauguró en 2008, ha ido encontrando su camino a lo largo de estos primeros años, con muchos aciertos y tropiezos, pero sobre todo con la certeza de que llegó para quedarse. En ese sentido, el nacimiento de la Corte Constitucional y sus sentencias han jugado un papel fundamental, en función de lo cual, hoy por hoy, son de estudio obligatorio en las aulas universitarias y en el ejercicio profesional. Sin duda, la jurisprudencia constitucional es una importante herramienta del Estado en este proceso de refundación.

En virtud de lo expuesto, desde la Universidad Técnica de Machala esperamos aportar en ese indispensable ejercicio ciudadano de analizar de forma permanente el cumplimiento del proyecto constitucional, y ponemos en vuestra consideración la presente obra titulada “Balances Constitucionales”, que recoge varios trabajos

impulsados desde la Dirección de Investigación, la Carrera de Derecho y la Maestría en Derecho y Justicia Constitucional, en el marco de la Colección Semana de la Ciencia.

Así, el primer trabajo se titula “La reparación integral como derecho y principio: estudio aplicado a las sentencias constitucionales de Machala, Ecuador”, el cual es presentado por los profesores José Correa, Gabriel Orellana, Anibal Campoverde y Ruth Mosoco, y forma parte de los resultados del Proyecto de Investigación denominado “*La reparación integral a las violaciones de derechos en las sentencias de garantías jurisdiccionales de los juzgados y tribunales de Machala*” en los años 2016 y 2017, que se llevó a cabo por parte del Grupo de Investigación en Derecho de la Universidad Técnica de Machala. El trabajo parte de la premisa de que no se podría alcanzar justicia sin que exista una reparación integral como consecuencia de la vulneración de derechos constitucionales que atenten contra la dignidad de las personas, repasa las líneas jurisprudenciales de la Corte Constitucional sobre reparación integral y evalúa su aplicación por parte de las juezas y jueces del cantón Machala, en la provincia de El Oro.

El segundo trabajo se titula “El principio de exigibilidad de los derechos constitucionales, experiencia desde la Corte Constitucional del Ecuador”, presentado por la Dra. Wendy Molina Andrade que, desde su experiencia como Jueza de la Corte Constitucional, con mucho acierto aborda las características del principio de exigibilidad a través de un nuevo paradigma constitucional que deja clara como finalidad material del Estado garantizar los derechos de las personas de una manera efectiva, reforzando el rol del Juez frente al resto de las funciones del Estado a fin de hacer de la Constitución una norma de aplicación directa en todas las esferas jurídicas.

El tercer trabajo se titula “La prueba en garantías jurisdiccionales: poderes probatorios, derecho a la defensa y libertad probatoria”, presentado por Diego Idrovo, catedrático de la Universidad de Cuenca y Profesor Invitado en la Maestría en Derecho y Justicia Constitucional, acompañado de María Caridad Rojas. En este trabajo podremos observar una dura crítica a la ausencia normativa sobre la actuación y práctica de la prueba en los procesos de garantías jurisdiccionales, resaltando la necesidad de contar con una efectiva regulación en este tema de trascendental importancia, cuyas reglas difieren abiertamente de las establecidas en el Código Orgánico General de Procesos.

El cuarto trabajo que ponemos en vuestra consideración se titula “Los derechos del buen vivir: la polémica entre contenido y exigibilidad”, el cual es presentado por Juan Cando Pacheco, profesor fundador de la Carrera de Derecho de la UTMACH.

En este trabajo analiza las diferentes corrientes de pensamiento que cuestionan la exigibilidad a los derechos sociales, así como las tensiones políticas sobre el origen y el contenido de los derechos sociales, entre los defensores de la tesis de que los derechos sociales son enunciados programáticos y aquellos que defienden la tesis de que los referidos derechos tienen la misma trascendencia que los derechos civiles y políticos.

Los dos trabajos finales tienen un valor especial, ya que recogen la participación de nuestros recién graduados y sus aportes producto de las investigaciones realizadas en sus procesos de titulación, cuyos trabajos finales fueron dirigidos por el profesor José Correa.

Así, el quinto trabajo de la presente obra realiza un balance sobre las atribuciones extraordinarias del Presidente de la República y se titula “El estado de excepción en Ecuador: deformación y abuso de poder a partir de la constitución de Montecristi”, bajo la autoría de Thalía Veintimilla y Belén Aguilera. En este capítulo, se realizan tres críticas necesarias: la primera respecto a la errada función preventiva que se le ha venido dando al Estado de Excepción; la segunda, enunciada como una deformación de la limitación del principio de territorialidad y temporalidad, donde se puede verificar más de un exceso por parte del Ejecutivo; y, la tercera crítica sobre el uso de las medidas extraordinarias como herramienta para el abuso de poder.

El sexto y último capítulo de esta obra, se titula “Los gobiernos regionales en el Ecuador: análisis de las causas que han devenido en una utopía constitucional” y sus autores son Alejandra Herrera y Ariel Córdova. La investigación trata de poner en evidencia las causas que han hecho imposible la consolidación de los Gobiernos Regionales que, sin duda, era una apuesta política del proyecto constitucional de Montecristi. Más de una década después, no se ha logrado conformar ningún Gobierno Regional y existe la sensación de que, al menos en un futuro cercano, pueda conformarse alguno. En ese sentido, la aspiración constituyente no pasa de ser una utopía que simplemente adorna la Constitución.

De esta forma, esperamos que los trabajos que presentamos sirvan para el debate académico y social, y que motiven la generación y publicación de nuevas investigaciones que analicen y evalúen el cumplimiento de nuestra Carta Constitucional.

CAP 5

El estado de excepción en Ecuador: deformación y abuso de poder a partir de la Constitución de Montecristi

Thalía Marisol Veintemilla Sánchez
María Belén Aguilera Romero
José Eduardo Correa Calderón

AUTORES

Thalía Marisol Veintemilla Sánchez

Abogada en litigio

tveintemi1@utmachala.edu.ec

María Belén Aguilera Romero

Abogada en litigio

maguilera2@utmachala.edu.ec

José Eduardo Correa Calderón

Universidad Técnica de Machala

jecorrea@utmachala.edu.ec

El estado de excepción en Ecuador: deformación y abuso de poder a partir de la Constitución de Montecristi

Contenido

Introducción. 1. Primera deformación: Crítica a la errada función preventiva. 2. Deformación de la limitación del principio de territorialidad y temporalidad. 3. Medidas extraordinarias y abuso de poder. Conclusiones

Palabras clave: Estado de Excepción, Control Constitucional, Decreto Ejecutivo, Constitución, Medidas adoptadas.

Introducción

Los Estados de Excepción a lo largo de los años han venido tomando distintas denominaciones tales como: Estados de sitio, de guerra, de emergencia, medidas de pronta seguridad, etc. pese a ser llamados de varias maneras, Borja (2002) lo define como una herramienta jurídica mediante la cual se suspenden por un tiempo determinado y de forma parcial las garantías constitucionales para un fin específico que afecte al orden público.

Para Valim (2018) “La excepción se entiende como un conjunto de prerrogativas, explícito o implícito, de que se vale el Poder Ejecutivo para hacer frente a situaciones anómalas tales como una grave inestabilidad institucional o desastres de grandes proporciones” (p. 447).

Este régimen de excepción consiste en la restricción o suspensión del ejercicio de los derechos constitucionales y la consiguiente atribución de poderes extraordinarios al poder ejecutivo para que ejercite un control enérgico de la paz y del orden interno en circunstancias graves de intranquilidad o conflicto interno. (Muñoz, 2020, pág. 40)

Por su naturaleza los Estados de Excepción cumplen con la finalidad de delimitar las situaciones que comienzan a tornarse de lo habitual a lo irregular, provocando tensiones tanto políticas como sociales, Melo (2015) citando a Trujillo enuncia que los Estados de Excepción son situaciones en donde el Poder Ejecutivo se ve en el deber de tomar medidas extraordinarias cuando la vía ordinaria se lo impida para poder salvar el orden público y la seguridad hasta que el peligro haya cesado.

La suspensión o limitación de ciertos derechos durante la declaratoria de Estado de Excepción tiene como objetivo disponer de mecanismos que puedan defender de manera efectiva el estado de derecho y la democracia (Ferrer & Herrera, 2017).

La Constitución dispone que dentro de un Estado de Excepción no habrá ningún tipo de contemplación a la vulneración indiscriminada de los derechos, pues sólo cabe la posibilidad de que se limiten algunos de ellos.

Como señala Eras, Valverde, Andrade, & Saltos (2019): “Tanto en derecho internacional como en derecho interno, el Estado de Excepción implica la suspensión del ejercicio de determinados derechos, sin que esto signifique que aquella facultad sea ilimitada” (p. 1071).

Los controles son necesarios para fijar límites a la Función Ejecutiva y evitar que se exceda de sus facultades o vulnere los Derechos Humanos. La Constitución como norma suprema del Estado emana normas de carácter obligatorio para todos los ciudadanos que incluyen al Presidente de la República. Los Decretos de Estado de Excepción “deben reunir determinadas condiciones y requisitos que obran a la manera de garantías jurídicas para preservar los derechos humanos en las situaciones de crisis” (Despouy, 1999, pág. 4).

La legislación ecuatoriana ha establecido tres tipos de controles frente a los Estados de Excepción, que son el Control Jurídico, el Control Político y el Control Convencional. El Control Convencional es llevado a cabo por la comunidad internacional a través de los Organismos Internacionales en virtud de los Tratados suscritos entre los Estados Partes (Aragón, 2002).

Por su parte, el Control Político es ejercido por la Asamblea Nacional, órgano que está facultado para poder revocar el Decreto de Estado de Excepción siempre y cuando lo crea necesario y cuente con los debidos justificativos, sin perjuicio del pronunciamiento que realice la Corte Constitucional sobre la constitucionalidad del mismo.

Y, por último, el Control Constitucional es ejercido por la Corte Constitucional que es el máximo órgano de control, interpretación y de administración de justicia constitucional, en donde una de las atribuciones que posee este órgano es “Efectuar 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”.

Esto quiere decir que, la Corte deberá actuar de manera oportuna e inmediata en casos de restricción de derechos constitucionales para así salvaguardar la seguridad jurídica del Estado y su población, y por consiguiente velar para que las medidas excepcionales adoptadas en los Decretos de Estado de Excepción no sean excesivas y fuera del margen de la ley, caso contrario las dejaría sin efecto de forma inmediata.

“En el caso del Ecuador esta es una medida que ha sido tomada decenas de veces por los presidentes cuando el Estado está bajo un problema político, institucional, económico el cual atente contra la seguridad de los ciudadanos” (Gonzales, Erazo, Ormaza, & Narvaez, 2020, pág. 369).

Nos quedaremos en el análisis de este último, el mismo que, de acuerdo con la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (LOGJCC), tiene como objetivo “garantizar el disfrute pleno de los derechos constitucionales y salvaguardar el principio de separación y equilibrio de los poderes públicos”.

Es menester precisar que los estados de excepción en ningún momento implican discrecionalidad para actuar al margen de la ley y sin control alguno; por el contrario, en estas situaciones el Estado debe estar sometido a controles de legalidad constitucional y del Derecho Internacional de los Derechos Humanos y cumplir a cabalidad con los requisitos establecidos en estas normas. (Eras, Valverde, Andrade, & Saltos, 2019, pág. 1059)

La Corte Constitucional ejecuta de forma automática el control formal y material, tanto de los Decretos que contenga la declaratoria de Estado de Excepción, así como de las medidas adoptadas en el marco de una emergencia, sin embargo, ¿Se ha cumplido adecuadamente con este trabajo?

1. Primera deformación: crítica a la errada función preventiva

Como se mencionó anteriormente la tarea de la Corte Constitucional no se agota con la revisión formal del contenido del Decreto, sino que, además, debe realizar un examen material del mismo, es decir, le corresponde verificar que la Constitución no sea violentada en las actuaciones reales del Presidente.

Así, la Corte revisará que la causal que invoque el Presidente de la República para la declaratoria de un Estado de Excepción, tenga relación directa con la realidad de los hechos que lo ocasionan. Estas causales pueden ser:

a. Agresión: La Constitución no establece de manera exacta a que se refiere con el término agresión, lo cual da lugar a un sin número de interpretaciones. De acuerdo con la Resolución 3314 (XXIX) de la Asamblea General de las Naciones Unidas, se define a la agresión como: “El uso de la fuerza armadas por un Estado contra la soberanía, la integridad territorial o la independencia política de otro Estado, o en cualquier otra forma incompatible con la Carta de las Naciones Unidas”.

Así mismo, la resolución en su artículo 3 dispone una lista de actos que pueden ser considerados como agresión independientemente de que exista o no una declaración de guerra. Lo establecido en esta resolución fue reafirmado e incorporado en

el Estatuto de Roma durante la Primera Conferencia de Revisión de la Corte Penal Internacional en el 2010 mediante un consenso de todos los países signatarios de dicho estatuto (Durango, 2014). Hasta la presente fecha no se ha dictado ningún Estado de Excepción bajo esta causal.

b. Conflicto armado internacional o interno: Los conflictos armados internacionales son aquellos que surgen entre dos o más Estados cuando existe una declaración de guerra y recurren al uso de las Fuerzas Armadas.

Por otro lado, los conflictos armados internos o también conocidos por el Derecho Internacional Humanitario como conflictos armados no internacionales son aquellos enfrentamientos que se desarrollan entre agentes no estatales generalmente grupos alzados en armas que luchan entre ellos o contra del gobierno, dentro del territorio de un Estado, además que los agentes no estatales como característica principal deben poseer una organización mínima (Hernández, 1999). Asimismo, hasta la presente fecha no se ha dictado ningún Estado de Excepción bajo esta causal.

c. Grave conmoción interna: La Corte Constitucional del Ecuador, en su dictamen N° 3-19-EE/19¹ estableció los siguientes parámetros para poder determinar lo que es una grave conmoción interna:

En primer lugar, la conmoción interna implica la real ocurrencia de acontecimientos de tal intensidad que atenten gravemente en contra del ejercicio de los derechos constitucionales, la estabilidad institucional, la seguridad y la convivencia normal de la ciudadanía. En segundo lugar, los hechos que configuran una situación de grave conmoción interna deben generar una considerable alarma social. Estos hechos, de manera frecuente, suelen ser reportados por los medios de comunicación. (Dictamen N° 3-19-EE/19, 2019)

Hasta la actualidad se han dictado 78 Decretos Estados de Excepción bajo esta causal.

¹Dictamen N° 3-19-EE/19, 3-19-EE (Corte Constitucional del Ecuador 9 de julio de 2019).

d. Calamidad pública o desastre natural: Tomando en consideración lo manifestado por la Corte Constitucional Colombiana estos acontecimientos se originan comúnmente por causas naturales y como resultado producen una alteración grave e imprevista de las condiciones sociales, económicas y ecológicas de un sector determinado, situaciones tales como; terremotos, inundaciones, deslizamientos de tierra, desbordamientos de ríos, entre otros (Sentencia C-216/11, 2011)². Hasta la actualidad se han dictado 7 Decretos Estados de Excepción bajo esta causal.

La Corte debe ser muy cuidadosa, percatarse de que en efecto los hechos hayan tenido real ocurrencia y que el Decreto justifique en debida forma alguna de sus causales constitucionales. Penosamente, se registran varios casos donde esto no ha ocurrido, sino que la Corte ha dejado la puerta abierta al Ejecutivo para dictar una serie de “Estados de Excepción preventivos”, lo cual no se considera apropiado (Salgado, 2004) y es abiertamente contrario a la concepción constitucional.

Ocurrió, por ejemplo, con el Decreto No.1680 del 2009, donde se estableció el Estado de Excepción de Petroecuador y sus empresas filiales permanentes cuya fundamentación es la deficiente administración de la Empresa Estatal de Petróleos del Ecuador, que significaría una pérdida de ingresos para el desarrollo del pueblo ecuatoriano y que, consecuentemente, podía provocar una grave conmoción interna. Aquí se puede evidenciar que este Decreto no se basa en una existencia real de una conmoción interna, sino en una posibilidad que se puede desarrollar en un futuro.

La Corte, en su análisis de constitucionalidad contenido en la Sentencia N°. 0003-09- SEE-CC, no se detiene a recabar información que permita comprobar que los hechos alegados por el Presidente son de real ocurrencia o que generen una gran conmoción interna, lo que derivó en el hecho de que la declaratoria de constitucionalidad se haya realizado con 6 votos a favor y con un voto salvado de la Jueza Nina Pacari Vega, donde se destaca esencialmente de que existen los medios ordinarios para poder administrar correctamente Petroecuador, además que:

La declaratoria de Estado de Excepción no obedece a una naturaleza de carácter excepcional puesto que, como presupuesto para su procedibilidad no se ha evidenciado una situación de conmoción que lleve a la destrucción o caos del sistema político o que se produzca un caos social. (Sentencia No. 0003-09- SEE-CC, 2009)

²Sentencia C-216/11 (Corte Constitucional de Colombia 29 de marzo de 2011). Obtenido de Sentencia C-216/11.

En el mismo voto salvado, agrega que:

La Corte Constitucional debe realizar un análisis minucioso de la procedencia o no de dicho Estado Excepcional y sólo en casos que revistan una enorme trascendencia y, en donde no existan otras medidas necesarias para asegurar la estabilidad política y social del país adoptar esta medida. (Sentencia No. 0003-09- SEE-CC, 2009)³

En el Dictamen de Constitucionalidad No. 008-11-DEE-CC⁴ sobre el Decreto de Estado de Excepción en la Función Judicial se refleja algo similar en el Voto Salvado por parte de los Jueces Hernando Morales y Alfonso Luz que argumentaron lo siguiente:

c.2. En el caso de la Función Judicial, si bien es innegable el represamiento de procesos, así como la falta de jueces titulares, infraestructura y tecnología, ello de ninguna manera constituye una situación "extraordinaria de perturbación" ni "amenaza de gran magnitud al orden público", ni mucho menos se ha puesto en peligro la estabilidad del Estado. En consecuencia, no existe la "grave conmoción interna" invocada en el Decreto Ejecutivo 872, sino la mera suposición de la hipotética posibilidad de que ello "podría ocurrir", lo que contradice el artículo 121 numeral 1 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, que exige de modo. (Dictamen N.º 008-11-DEE-CC, 2011)

Por otra parte, en cuanto a la emisión de los denominados Estados de Excepción Preventivos, tenemos al Decreto No. 884 dictado en función de las protestas de Octubre del 2019 a raíz de la eliminación de subsidios en el combustible, si revisamos la cronología de los hechos, cuando el Ejecutivo decide emitir el Decreto el día 3 de octubre, el país no estaba realmente convulsionado y es precisamente en este punto es donde surge el debate y se pone a consideración si realmente fue necesario que el Ejecutivo declarara un Estado de Excepcionalidad, ya que si bien es cierto los transportistas levantaron su voz en contra de las medidas que había

³Sentencia No. 0003-09- SEE-CC, 0003-09-EE y 0004-09-EE acumulados (Corte Constitucional del Ecuador 3 de septiembre de 2009).

⁴Dictamen N.º 008-11-DEE-CC, 0010-11-EE (Corte Constitucional del Ecuador 29 de septiembre de 2011).

adoptado el gobierno, convocando a concentraciones, plantones y cierres de vías para dar a conocer su descontento, pero aun así no fue sino hasta después de dos días en donde todo el país fue testigo de las múltiples situaciones de violencia que se vivieron en todo el territorio.

Diferentes publicaciones en los medios de comunicación nacional dieron a conocer la situación actual después de la declaración emitida por el Presidente, siendo así que el día 05 de octubre del año ya mencionado, los transportistas levantan el paro nacional pero las protestas ahora son lideradas por el Movimiento Indígena, que como consecuencia, la situación en las calles del país se volvió realmente caótica y violenta especialmente en la ciudad de Quito y Guayaquil, para el 10 de octubre del 2019 se reportaron 5 muertes, 554 heridos, 929 detenidos, saqueos en locales comerciales, enfrentamientos entre las autoridades y la ciudadanía, el 12 de octubre manifestantes destruyen bienes e incendian la Contraloría General del Estado, medios de comunicación son sujetos de ataques y el transporte público se encuentra paralizado, además 11 estaciones petroleras fueron tomadas por parte de los manifestantes provocando una pérdida considerable de dinero, aquellas actuaciones crearon una real ocurrencia de los hechos, una Declaratoria de Estado de Excepción es la medida indiscutible a la que debe recurrir el Ejecutivo para poder recuperar la normalidad y calma en el país ya que es imposible que dados los acontecimientos, los mismos sean resueltos a través de la vía ordinaria.

Pese al *status quo* instaurado por la Corte, las voces de la academia han insistido en exponer su postura crítica. Benavides (2011) ha indicado que los Estados de Excepción preventivos se contraponen con el principio de excepcionalidad a razón de que el peligro o amenaza debe tener las características de grave, concreto, actual o inminente, criterios que son compartidos por los autores.

“Los Estados de Excepción en general responden a circunstancias extraordinarias, por tanto, sólo deben interpretarse y aplicarse con carácter restrictivo respecto de las atribuciones de la autoridad pública” (Rubano, 2015, pág. 145).

2. Deformación de la limitación del principio de territorialidad y temporalidad

La declaratoria de un Estado de Excepción debe de delimitar el ámbito territorial y temporal de su aplicación. La norma constitucional es precisa en lo que respecta al territorio, en el Decreto debe fijarse el lugar donde se van aplicar las medidas extraordinarias que conlleva un Estado de Excepción, así como manifiesta el artículo 164 de la Constitución del Ecuador, estas declaratorias pueden ser en todo el territorio nacional o en una parte de él.

Tomando como referencia el Art. 4 de la Constitución, sin duda que cuando se habla de territorio nos referimos a la unidad geográfica comprendida por el espacio continental y marítimo, las islas adyacentes, el mar territorial, el Archipiélago de Galápagos, el suelo, la plataforma submarina, el subsuelo y el espacio supra yacente continental, insular y marítimo. Es decir, siguiendo este criterio, nuestro sistema constitucional entiende que el Estado puede entrar en momentos de crisis de forma general o parcial, siendo este último, porciones de territorio que deben establecerse con claridad en el Decreto Ejecutivo.

Por ejemplo, en el Decreto N° 1693 del año 2009, el Presidente de la República decidió declarar el Estado de Excepción en todo el territorio nacional a raíz de la rápida transmisión del virus de la influenza porcina y el desencadenamiento de efectos dañinos, lo que podría provocar una grave conmoción interna.

Por el contrario, en el Decreto N° 245 del 2010 se declaró el Estado de Excepción en una sola parte del territorio nacional, es aquel caso, en las Provincias de Tungurahua y Chimborazo, por los procesos eruptivos del volcán Tungurahua que provocaron la constante emisión de cenizas volcánicas.

Sin embargo, se observan casos en que la descarada necesidad de utilizar recursos de forma anticipada y sin planificación, han deformado la limitación territorial a la que se refiere la Constitución. Por ejemplo, en el Decreto No. 571 se hace referencia a que el Estado de Excepción se dictó sobre el “Edificio de la Asamblea Nacional” o, aún peor, en el Decreto No. 872 el Estado de Excepción no se aplica sobre ningún espacio geográfico en específico, sino que se lo hace “sobre el Poder Judicial”. Lo mismo evidenciamos en el Decreto No.618, donde se dictó Estado de Excepción “sobre el sector salud”.

En estos casos, la Corte ha indicado la constitucionalidad de estos Decretos, dejando pasar por alto un minucioso análisis en cuanto al principio de territorialidad, este principio se basa en establecer el espacio geográfico de un país en donde se aplicará la declaratoria de Estado de Excepción, destacando además que el Ecuador está organizado territorialmente por regiones, provincias, cantones y parroquias rurales. Dávalos (2008) manifiesta que con este principio lo que se busca es “restringir el uso de los poderes excepcionales a aquellos lugares y situaciones donde realmente amerite” (pág. 138).

En los ejemplos citados, la Corte parece haber olvidado que un Estado de Excepción debe aplicarse en zonas geográficas, o al menos parece haber deformado este principio, debido a que el Ejecutivo en la práctica se ha dedicado a dictar Estados de Excepción sobre Instituciones u Organismos estatales como en los casos mencionados anteriormente, contradiciendo totalmente lo que establece la Constitución.

Por otro lado, el principio de temporalidad dentro de un Estado de Excepción consiste en el tiempo en el cual van a tener vigencia las medidas extraordinarias adoptadas para enfrentar la crisis por el cual se decretó la excepcionalidad.

En nuestro criterio, reconociendo que los Estados de Excepción son, valga redundar, la excepción a la regla, la concepción del límite temporal invita a que los mandatarios encuentren la forma más rápida de retornar a la normalidad o, en su defecto, aprovechar el tiempo que dure la excepcionalidad para crear, o impulsar la creación, de las condiciones que permitan retornar a la misma. Bajo ese criterio de excepcionalidad, el principio de temporalidad nos impide tolerar la idea de tener Estados de Excepción con duración indefinida en el tiempo.

El aspecto temporal también debe ser puesto en análisis por la Corte Constitucional dentro del Control Constitucional que se ejerzan sobre los Decretos, entendiendo que es tarea de los Jueces limitar los casos en que el Ejecutivo utilice de forma excesiva esta atribución especial que le concede la Constitución para solucionar determinadas crisis en casos excepcionales. Sin embargo, recién en el año 2019, respecto del Dictamen N°5-19-EE/19 que controló el Decreto N° 884 del 2019 por las protestas de octubre de 2019 que establecía una duración de 60 días, se pudo conocer que la Corte Constitucional hizo valer su condición de máximo intérprete y contralor de las normas constitucionales, considerando excesivo e injustificado el plazo decretado por el Ejecutivo, y obligándolo a reducir su vigencia únicamente por 30 días.

Ahora bien, la Constitución establece que, si las causas que lo motivaron persisten, los Estados de Excepción podrán renovarse hasta por treinta días más. En esto no hay discusión, renovar hasta por treinta días más un Estado de Excepción, se enmarca perfectamente en los límites impuestos por el texto constitucional, por lo que esta atribución también ha sido frecuente por parte del Ejecutivo.

Sin embargo, insistiendo en nuestra postura que *el Ejecutivo debe solucionar la crisis dentro de los noventa días que le autoriza la Constitución, y no más allá de aquello*, ¿Qué ha ocurrido cuando el Presidente de la República considera que la excepcionalidad debe mantenerse aún después de los noventa días que la Constitución le permite?

Lamentablemente, se hizo costumbre durante los períodos presidenciales del ex Presidente Correa, que el principio de temporalidad se vea alterado a razón de reiteradas declaratorias y renovaciones sucesivas de los Estados de Excepción que tuvieron como resultado la ampliación, por mucho, del tiempo máximo de los noventa días que fueron autorizados por el constituyente.

Este tipo de actuaciones son consideradas como una estrategia gubernamental de transfiguración que se basa en prolongar indefinidamente el tiempo de duración de los Estados de Excepción para que así estos ya no dependan de las circunstancias que los motivaron en primer lugar (Arango, 2020).

Uno de los casos más inquietantes, lo encontramos en los Estados de Excepción decretados sobre el Edificio de la Asamblea Nacional entre los años 2010 y 2013, en donde se evidenciaron 10 decretos y 8 renovaciones que permitió mantener a las Fuerzas Armadas a cargo de la Guardia Legislativa en razón de los hechos suscitados el 30 de septiembre del 2010. Es decir, durante todo ese tiempo, el Ejecutivo no encontró la forma de solucionar el momento de crisis utilizando las herramientas ordinarias, o creándolas, si no existían, deformando por completo la aplicación del principio de temporalidad, con la anuencia de la Corte Constitucional que no se opuso en ninguno de los dictámenes de control que realizó sobre los mismos.

De hecho, la Corte Constitucional de forma expresa acepta esta posibilidad y manifiesta: “Solo se dará por terminado el Estado de Excepción cuando las causas desaparezcan, por el contrario, al no haber desaparecido las causas que originaron el Estado de Excepción en Petroecuador, entonces procede dictar uno nuevo” (Sentencia No. 0003-09- SEE-CC, 2009, pág. 9).

En la opinión de Tobón & Mendieta (2017) sostiene que: “El Poder Ejecutivo de turno, de una u otra forma, ha distorsionado la figura, mediante la declaración del Estado de Excepción o su aplicación de facto, casi de manera permanente, convirtiendo lo “anormal” en una costumbre “normal”” (pág. 69).

El debate se profundiza cuando llega la Pandemia de la COVID-19. Mediante Decreto No. 1017 se declara Estado de Excepción por sesenta días por calamidad pública en todo el territorio nacional, más tarde renovado por treinta días más con el Decreto No. 1052. Pero, frente al hecho evidente de que la pandemia no había terminado luego de esos 90 días, ¿Qué le correspondía hacer al Ejecutivo? ¿Cómo se debía pronunciar la Corte Constitucional?

Como ya lo criticamos anteriormente, seguir con la práctica de dictar un nuevo Estado de Excepción por la misma causa, no es la solución. El jurista ecuatoriano Rafael Oyarte (2020), indica que el límite temporal en una declaratoria de Estado de Excepción no denota un debate jurídico ya que, a su consideración, el límite impuesto por la norma ante un Estado de Excepción cumple con la finalidad de que cada declaratoria tenga un periodo de caducidad para que el mismo no desnaturalice su figura jurídica, sin embargo, el mismo profesor afirma que un Estado de Excepción puede durar más de noventa días y seguir prorrogándose, de treinta en treinta, por el tiempo que sea necesario siempre y cuando la causa que lo motivó permanezca vigente.

Podrá definirse como un ordenamiento jurídico paralelo que adjudica un poder especial y temporal a la autoridad para atender un problema cierto y grave, pero que en ningún caso se considera un poder absoluto, ya que sin importar la gravedad de las emergencias estará sujeto a claros límites que impiden desconocer los principios y postulados propios de un Estado de Derecho. (Araujo, 2020, pág. 106)

De este criterio, también discrepamos. Si bien se aleja de la costumbre correísta de dictar nuevos Estados de Excepción por la misma causa, aceptar la idea de tener Estados de Excepción ilimitados o extendidos indefinidamente en el tiempo, como ya hemos dicho, en el fondo conlleva a la misma transgresión al criterio de excepcionalidad y al principio de temporalidad.

Sin embargo, volvió a ocurrir. Luego de los Decretos N° 1017 y No. 1052, donde se tomó la decisión de dictar un nuevo Estado de Excepción por sesenta días, mediante Decreto No. 1074, citando nuevamente la causal de calamidad pública por la presencia de la COVID-19 en el Ecuador y esta vez añadiendo la situación de emergencia económica sobreviniente a la emergencia sanitaria que atraviesa el país.

La Corte Constitucional realizó su pronunciamiento a través del Dictamen de Constitucionalidad No. 3-20-EE/20⁵ sobre el “conflicto” y/o contradicción que representa lo manifestado en la Constitución en el artículo 166 frente a las decisiones tomadas por el Ejecutivo al momento de dictar otro Decreto bajo las mismas causales, ya que como lo señala la Constitución, una declaratoria de Estado de Excepción se puede dictar hasta un periodo total de noventa días, lo cual ya incluye su renovación.

La Corte en este Dictamen, hay que reconocerlo, hizo bien en descartar la “situación de emergencia económica” como causal para la declaratoria de un Estado de Excepción, la cual no está considerada en el Art 164 de la Constitución. También hace bien al reconocer que el Decreto No. 1074 sufre de ciertos vicios y no cumple con los límites temporales ni espaciales que la ley dispone y a su vez porque se dictaban sesenta días más de excepcionalidad pese a los noventa días que se dictaron anteriormente y que, en ese momento, ya estaban cumplidos. Sin embargo, preocupados por las graves consecuencias que podrían tener al levantar las medidas de restricción por los contagios masivos de COVID-19 entre la ciudadanía, decide mantener la línea marcada por sus antecesores, permitiendo que entre en vigencia un segundo Estado de Excepción por las mismas causas, como ya lo había permitido la Corte Constitucional en varias oportunidades anteriores. López & Gómez (2020) sostienen que:

Esta situación ha obligado a que los Estados hayan aplicado figuras constitucionales, como los Estados de Excepción, para reaccionar rápida y eficazmente con el fin de adoptar estrategias y acciones que les permita afrontar esta debacle que no tiene parangón con ningún otro periodo en la historia de la humanidad. (pág. 184)

⁵Dictamen N°. 3-20-EE/20, 3-20-EE (Corte Constitucional del Ecuador 29 de junio de 2020).

Pese a que sigue tomando fuerza el criterio mediante el cual la Corte deja carta abierta a la posibilidad de dictar nuevos Estados de Excepción por la misma causa, consideramos necesario que, en algún momento, el Ecuador marque distancia de dicha línea.

Creemos mucho más sensato el pensamiento plasmado en el Voto Salvado de la Jueza Pacari dentro de la (Sentencia No. 0003-09- SEE-CC, 2009):

3 c.- (...) La situación de crisis que justifica la declaratoria de excepción, es la misma situación de crisis que validó la declaratoria de excepción contenida en los Decretos Ejecutivos 1440 y 1544, lo cual denota que se trata de una situación permanente dentro de nuestro país, la interrogante que nos formulamos es ¿acaso vamos a vivir en un permanente Estado de Excepción los ecuatorianos?, considerando que la crisis económica es algo que ha acompañado la historia de nuestro país; la respuesta lógica resulta ser no, determinándose que el Estado de Excepción obedece a situaciones temporales y no a periodos de tiempo permanentes ya que no se puede sacrificar derechos a perpetuidad. (pág. 16)

En la misma línea, el Voto Salvado de las Juezas Karla Andrade, Daniela Salazar y del Juez Ramiro Ávila dentro del (Dictamen N°. 3-20-EE/20, 2020), quienes aun con más claridad afirmaron que:

23. En nuestro criterio, resulta imprescindible que la Corte se aleje expresamente de este criterio jurisprudencial que permitió dictar decretos de Estado de Excepción sucesivos, ilimitados e indefinidos hasta que las causas que lo originaron desaparezcan. Tal criterio contradice abiertamente los límites temporales dispuestos en la Constitución y en los instrumentos internacionales, además de que fue el sustento de grandes abusos. **Según hemos señalado, si las circunstancias se convierten en permanentes, el Estado debe encaminar su aparato para generar las condiciones para manejarla dentro de los cauces democráticos ordinarios.** *(La negrita y el subrayado son míos)*

No obstante, este excesivo periodo de tiempo que el Ejecutivo pretendió declarar fue detenido por la Corte Constitucional, al someter a un respectivo Control Constitucional al Decreto 884 del mes de octubre del 2019 donde determinó lo siguiente:

(...) Esto no significa que el Presidente de la República no deba justificar el tiempo de vigencia de las medidas adoptadas. En consecuencia, de no encontrarse debidamente justificado el plazo máximo de constitucionalidad, esta Corte considera que el tiempo es excesivo a la luz de los hechos que ha constatado.

Es por ello, que la declaratoria anteriormente mencionada fue declarada como constitucional bajo a algunas condiciones entre ellas que el tiempo de excepcionalidad en este decreto sería únicamente por 30 días y no por el tiempo solicitado por el Ejecutivo. Además, recalcó y recordó que los Estados de Excepción bajo ningún precepto deberán ser indefinidos o arbitrarios ya que los mismos deben de cesar una vez que se haya recuperado el orden público y la normalidad en la sociedad.

3. Medidas extraordinarias y abuso de poder

En el marco de Estado de Excepción, el Presidente puede tomar medidas extraordinarias las que también deben de ser revisadas por la Corte, producto de esa revisión la Corte se permite “salvaguardar los principios por los que se rige, que son: excepcionalidad, necesidad, proporcionalidad, legalidad, temporalidad, territorialidad y razonabilidad”.

Dentro del Control Formal de las medidas adoptadas en un Estado de Excepción, la Corte Constitucional deberá verificar que las medidas adoptadas cumplan con los siguientes dos requisitos: Que las medidas se ordenen mediante decreto y que se enmarquen dentro de las competencias materiales, espaciales y temporales de los Estados de Excepción.

Asimismo, se deberá realizar un pronunciamiento sobre el Control Material de las medidas que se tomen dentro del mismo. El artículo 123 de la LOGJCC establece los lineamientos para el Control Material que debe realizar la Corte ante las medidas que se tomen dentro de una declaratoria de Estado de Excepción, partiendo de que las medidas que se vayan a implementar sean necesarias para poder enfrentar la situación y que estas no hayan sido suficientes para recuperar el orden a través de medidas ordinarias. El cumplimiento de las condiciones y requisitos que provee el artículo ya mencionado concreta una serie de principios que serán

el punto de partida para que las medidas que se tomen guarden relación con la declaratoria.

Fix-Zamudio (2004) sostiene que la judicialización de las disposiciones legislativas dentro de un Estado de Excepción es “la única manera efectiva de evitar la arbitrariedad en las declaraciones de emergencia y su aplicación” (pág. 812). Conllevando a que las revisiones que se realicen dentro del mismo permitan que se examine la relación que guarda con el principio de proporcionalidad de las medidas que se adopten con el motivo de la declaratoria de Estado de Excepción.

Para ello es necesario que se verifique que la implementación de estas medidas cumplan con la finalidad de demostrar que “las normas que regulan situaciones similares en tiempo de normalidad son insuficientes para conjurar la situación anómala” o que “las medidas que han sido tomadas son exclusivamente para poder restablecer el orden perturbado”, a este requisito se lo considera sustancial dado a que a través del mismo se puede evitar el cometimiento de abusos o de extralimitaciones en la toma de medidas que tendrán como objetivo exclusivo el regreso a la normalidad.

La Corte Constitucional es aquella barrera encargada de hacer respetar la Constitución, permitiendo el pleno goce de derechos y que los mismos no se vean afectados por las disposiciones presentadas por el Ejecutivo, Xifra (1957) argumenta que “el Control de la Constitucionalidad es una consecuencia de la supremacía material y no formal” (pág.60). Por otro lado Falconí citado por Bolaños (2014) manifiesta que aquel control que es realizado por la Corte “aparece ligado a la idea de un gobierno limitado por el derecho, de este modo se evita el despotismo” (pág.61).

Sin embargo, el Poder Político siempre encuentra la forma de abusar de la norma, incluso la Constitucional, y esta posibilidad de hacer uso de medidas extraordinarias se suma a la gran lista, encabezada por la atribución especial de utilizar los fondos públicos destinados para otros fines, en las condiciones prescritas en el Art. 165.2 de la Norma Constitucional, donde se excluye lo correspondiente a salud y educación. Esta ha sido la “atribución estelar” de los Estados de Excepción dictados en virtud de la Constitución de Montecristi. Durante el gobierno del Presidente Rafael Correa, se utilizó esta atribución, al menos, en 86 Decretos.

Sin embargo, quien se atrevió a hacer lo inimaginable, fue el Presidente Lenin Moreno y su Ministro de Finanzas, Richard Martínez. Como consecuencia del Decreto No. 1017 que se dictó por la calamidad pública ocasionada por la COVID-19,

se orquestó un recorte al presupuesto de las universidades públicas en casi cien millones de dólares, en manifiesta contraposición a la limitación expresa del Art. 165.2 de la Constitución. Es más, en su intento por ocultar lo sucedido, el recorte ni siquiera se realizó mediante Decreto, como lo ordena la Constitución, sino que se emitió mediante la Circular Nro. MEF-VGF-2020-0003-C, un comunicado general, mediante el cual se informó a las Universidades que sus partidas presupuestarias para la contratación de su personal académico quedaban sin recurso alguno. En ese caso puntual, se evidencia un clarísimo abuso de poder que, además de violentar el principio de autonomía universitaria, excede las limitaciones constitucionales del Estado de Excepción.

En este contexto, diferentes organizaciones sociales, de profesores y estudiantes, presentaron una Acción de Incumplimiento contra del Dictamen No. 1-20-EE/20 signada con el No. 34-20-IS y acumulados, conjuntamente con una solicitud de medidas cautelares que, si bien fueron concedidas inicialmente, nunca se cumplieron por parte del Ministerio de Finanzas, ya que las Universidades y Escuelas Politécnicas no pudieron volver a hacer uso de esos recursos.

Sin embargo, después de 113 días, la Corte realiza su pronunciamiento y decide desestimar las acciones interpuestas en los casos mencionados y revocar las medidas cautelares que habían sido ordenadas y que, como ya mencionamos, nunca se cumplieron. La Corte fundamentó su decisión en base a la Ley del Fondo Permanente de Desarrollo Universitario y Politécnico (FOPEDEUPO), donde manifiesta que dichos fondos se sostienen gracias a la recaudación neta del 10% del IVA y del 11% del impuesto a la renta, una vez recaudados estos valores son distribuidos por una fórmula brindada por la SENESCYT y aprobada por el Consejo de Educación Superior (CES) para que posterior a ello, el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) sea el encargado de definir el monto que le corresponderá a cada universidad pública del país.

De este modo, el MEF mantuvo su postura en cuanto al presupuesto de las universidades, consideró que los mismos se ven afectados debido a la pandemia de la COVID-19 y a la crisis económica por la que ha venido atravesando el país, y mucho más aún cuando dicho fondo depende de recaudaciones que se ven claramente afectadas al alto impacto provocado por la pandemia. En ese sentido, la Corte, en su Sentencia con fecha 31 de agosto del 2020 determinó que:

148. Con respecto a la pretensión predominante de las demandas acumuladas en esta causa, de que se restituya el presupuesto a las universidades públicas, bajo las características constitucionales, legales y técnicas que revisten de predictibilidad a las transferencias correspondientes a las preasignaciones para gastos permanentes en educación superior es materialmente irrealizable, dado que la recaudación tributaria inicialmente proyectada no se cumplirá por las apremiantes circunstancias económicas que son de conocimiento público. No es factible, entonces, ordenar mediante sentencia que se restituya una cantidad de dinero que muy probablemente no se recaude en un ejercicio fiscal determinado. (Sentencia No. 34-20-IS y acumulados, 2020)⁶

El Estado de Excepción ha sido ideado para solucionar los momentos de crisis, que pueden ser provocadas por cualquiera de las causales que se encuentran descritas en el artículo 164 de la Constitución. En nuestro criterio, cualquiera de esas causas ya sea un desastre natural, un conflicto bélico, una revuelta popular como la del mes de octubre que paralizó el comercio a nivel nacional, pueden provocar una crisis económica de igual o mayor magnitud, sin embargo, pese a ello, el constituyente consideró prioritarios a dos sectores: la salud y la educación.

Al final, queda en el ambiente una sensación de incumplimiento, cuando fuimos testigos que docentes y médicos, a nivel nacional, se vieron en la necesidad de salir a las calles a levantar su voz a través de manifestaciones pacíficas para reclamar al Estado el pago de sus sueldos y asignaciones que constitucionalmente les correspondían. Le damos la razón a Figueroa (2020) cuando manifiesta que: “La COVID-19 pone en evidencia la poca atención del «deber especial de protección» que le corresponde a todo Estado en cuanto a sus tareas relacionadas con los derechos a la vida y a la salud” (pág. 424).

Resulta indispensable el respeto a la institucionalidad del Estado en todo tiempo, con mucha más fuerza en los momentos difíciles, sin embargo, la lista de abusos sigue sumando casos.

Un escenario igual de crítico lo encontramos cuando volteamos a la mirada a la suspensión de derechos durante los Estados de Excepción. Pese a que la Corte Interamericana de Derechos Humanos en la Opinión Consultiva OC-8/87, referente

⁶Sentencia No. 34-20-IS y acumulados, 34-20-IS y acumulados (Corte Constitucional del Ecuador 31 de agosto de 2020).

a la limitación de derechos, señaló que “todos los derechos deben ser respetados y garantizados a menos que circunstancias muy especiales justifiquen la suspensión de algunos, en tanto que otros nunca pueden ser suspendidos por grave que sea la emergencia”, el Ecuador registra acciones en contrario.

En el Caso Zambrano Vélez y otros Vs. Ecuador, que fue puesto en conocimiento del Sistema Interamericano de Derechos Humanos, se revisaron las actuaciones del Presidente Sixto Durán-Ballén, quien mediante Decreto Ejecutivo No. 86 de 1992 declaró el Estado de Emergencia nacional, debido a los altos niveles de vandalismo en todo el territorio, que atentaban contra la integridad física de las personas y ocasionaba perjuicios a la propiedad pública y privada, generando así un grave estado de conmoción interna y por tal motivo se dispuso el despliegue de las Fuerzas Armadas, en coordinación con la Policía Nacional, para realizar operativos anti delincuenciales que tuvieron como resultado la ejecución extrajudicial de tres ciudadanos durante estos operativos.

De esta forma, el Estado ecuatoriano fue declarado responsable de la violación de sus obligaciones contempladas en los artículos 27 (suspensión de garantías), 4 (derecho a la vida), 8 (derecho a las garantías judiciales) y 25 (derecho a la protección judicial), en concordancia con los artículos 1.1 y 2 de la Convención Americana de Derechos Humanos (CADH), responsabilidad que fue aceptada mediante escrito por la violación de los artículos 8, 25 y 27, los artículos 8 y 25 fueron reconocidos porque nunca se iniciaron las investigaciones correspondientes por la muerte de los tres ciudadanos y el artículo 27 debido a que se suspendieron derechos fundamentales sin seguir los parámetros establecidos CADH.

La Corte Interamericana de Derechos Humanos dictaminó que el Decreto emitido no estableció límites espaciales, temporales, ni materiales para la suspensión de garantías, por lo que se autorizó implícitamente los abusos de la fuerza pública y tampoco se encontró que en la Ley de Seguridad Nacional estén fijados dichos límites dado que era la encargada de regular los Estados de Emergencia en la normativa interna del país de aquel entonces, por tal motivo la Corte declaró responsable al Estado ecuatoriano por la violación al artículo 4 de la CADH.

Esta sentencia sirvió como precedente para que el Estado ecuatoriano se comprometiera a regular debidamente los regímenes de excepción y el uso indiscriminado del mismo y ese compromiso se vio reflejado en la Constitución de Montecristi del año 2008, en donde los Estados de Excepción cuentan con una sección exclusiva

en la cual se encuentra detallada toda su normativa para que el Presidente de la República pueda hacer uso dicha facultad y los controles por los cuales este deberá ser sometido.

Sin embargo, las redes sociales permitieron palpar de cerca los incontables abusos por parte de la Policía Nacional y las Fuerzas Armadas en el marco del Estado de Excepción que se dictó mediante Decreto No. 884 por las protestas del Movimiento Indígena de octubre de 2019. La Defensoría del Pueblo en su séptimo y aparentemente último Informe Ejecutivo con información hasta el 13 de octubre del 2019 hizo conocer que la represión del Estado dejó un saldo de, al menos, 1192 personas detenidas, 1508 heridos, 10 personas perdieron un ojo y 8 personas fallecidas a nivel nacional. Pero no fue sino hasta el 17 de marzo del 2021, luego de más de un año la Comisión Especial para la Verdad y la Justicia (CEVJ), creada por la Defensoría del Pueblo, presenta oficialmente el “Informe de la Comisión Especial para la Verdad y la Justicia respecto a los hechos ocurridos en Ecuador entre el 3 y 16 de octubre de 2019” mismo que busca brindar un espacio directo a las víctimas y testigos para que expongan sus experiencias en relación a posibles vulneraciones de derechos humanos, otorgándoles así su derecho a la verdad a ellas y a la sociedad ecuatoriana en general.

La Comisión Especial para la Verdad y la Justicia (2021) determina que durante las protestas de octubre y el conflicto que se desató la población ecuatoriana vivió los hechos desde dos perspectivas distintas: el grupo de quienes protestaban en contra de decisiones gubernamentales y de las condiciones de inequidad social y económica que no han logrado ser superadas, junto a aquellos que se solidarizaban con la protesta, y otro sector de la de la sociedad que vivió momentos de tensión, que rechazaba la violencia y la interrupción de sus actividades cotidianas y que terminó, en muchos casos, discrepando y oponiéndose a la protesta. (pág. 237)

La CEVJ recibió 519 testimonios durante su mandato. De este universo, 249 corresponderían a vulneraciones de derechos humanos perpetradas por agentes estatales en el contexto del paro nacional de octubre; 169 hombres y 80 mujeres. Adicionalmente, todos aquellos casos de acciones violentas de manifestantes en contra de agentes del Estado, periodistas, civiles y contra bienes públicos y privados. (...) Sobre presuntas y presuntos responsables institucionales, de los 249 testimonios de víctimas de violaciones de derechos humanos, se desprende que 189 habrían sido perpetradas por personal de la Policía Nacional, lo que corresponde al 75 %, y 34 por personal de las Fuerzas

Armadas que corresponde al 13 %. Además, se estableció que al menos 26 personas de entidades públicas no habrían actuado conforme a sus competencias, lo que corresponde al 10 %, entre ellos personal de la Fiscalía General del Estado. (Comisión Especial para la Verdad y la Justicia, 2021, pág. 239)

Respecto a las presuntas violaciones a los derechos humanos, la CEVJ analizó casos que guardan relación con los siguientes descriptores: 123 violaciones al derecho a la integridad personal, 38 violaciones al derecho a la libertad personal, 6 ejecuciones extrajudiciales, 22 atentados contra el derecho a la vida, 3 violencias sexuales, 20 lesiones oculares. Además, la CEVJ registró que 81 personas refirieron afectaciones psicológicas y 22 presuntos actos de persecución política. Algunas víctimas pudieron haber sufrido más de una vulneración (Comisión Especial para la Verdad y la Justicia, 2021, pág. 240).

Evidenciando el abuso de poder, violación a varios derechos en reiteradas ocasiones, pasando por encima de la integridad física, sexual y psicológica de algunos ecuatorianos quienes palparon en carne propia aquellos abusos y a los que el Estado ecuatoriano “posicionó una interpretación parcial de la realidad, poniendo énfasis en ciertos actores violentos y con una agenda desestabilizadora (...), esta posición oficial buscaba deslegitimar la protesta social que tenía legítimas motivaciones coyunturales y estructurales en la mayoría de actores movilizados” (Comisión Especial para la Verdad y la Justicia, 2021, pág. 237).

Por otra parte, se ha tergiversado la naturaleza del Estado de Excepción, pues este también ha sido utilizado y manipulado como una herramienta que defiende la democracia pero con la intención de proteger los intereses del gobierno e incluso legitima la vulneración de los derechos de los ciudadanos. (Maldonado & Trelles, 2020, pág. 571)

Las protestas o manifestaciones deben ser consideradas como un medio de expresión de participación ciudadana y no como un medio de alteración del orden público y por tal razón estas no deben de ser reprimidas si no alentadas (Álvarez, 2020).

En ese sentido, el abuso del poder no ha disminuido. Tanto en las actuaciones administrativas que recortaron el presupuesto de la educación, así como en las acciones de la Fuerza Pública que vulneraron de forma directa el derecho a la integridad física y la vida, los Estados de Excepción han sido herramientas de abuso del poder para transgredir la norma y, en consecuencia, los derechos de las personas.

Conclusiones

1. Los Estados de Excepción son una herramienta Constitucional que tiene como objetivo proteger el Estado de Derecho en situaciones de crisis mediante la implementación de medidas excepcionales, cuya facultad de expedición recae en el Presidente de la República.

2. La Constitución establece de manera clara las disposiciones a seguir para poder dictar un Estado de Excepción y cómo actuar durante este, pero en la práctica se ha podido observar el uso indebido de la naturaleza de esta figura como es en el caso de los Estados de Excepción “preventivos”, en donde se han expedido Decretos en base a situaciones irreales alegando que la finalidad de la declaratoria es evitar una grave conmoción interna, aun cuando la Constitución no contempla como causal una posibilidad sino un hecho con real ocurrencia.

3. La Corte Constitucional como ente máximo de Control Constitucional es la encargada de realizar un examen a los Decretos de Estados de Excepción a fin de que cumpla con todos los requisitos tanto formales como materiales establecidos por la ley, que mediante la revisión y análisis de sus dictámenes se ha podido evidenciar que no existe un apropiado y eficiente Control Constitucional sobre los Decretos y esto se refleja en que dentro de los 107 Decretos dictados desde la vigencia de la Constitución del 2008 hasta la actualidad, la mayoría han sido declarados como constitucionales sin serlos, dando paso al abuso de poder por parte del Ejecutivo.

4. La Corte en reiteradas ocasiones ha dejado pasar por alto la incorrecta aplicación de los principios de territorialidad y de temporalidad por parte del Ejecutivo al momento de emitir los Decretos de Estado de Excepción, en relación al primer principio se dedujo que el Ejecutivo declaró la excepcionalidad a Funciones del Estado e Instituciones Públicas olvidando completamente que al referirse a “territorio” se hace alusión a un espacio físico o área geográfica en la cual existe una población determinada. Por otro lado, la Corte también olvida la naturaleza del principio de temporalidad puesto que se hace caso omiso a lo establecido en la Constitución sobre el tiempo de duración de los Estados de Excepción y sus renovaciones, lastimosamente la incorrecta aplicación y la falta de control a estas declaratorias ha permitido que el Ejecutivo crea que se pueden seguir dictando cuando la causa

que lo motivó ha fenecido, conllevando así al mal uso de esta medida y malgasto de naturaleza en sí. Esta situación se tornó inquietante para algunos juristas con la aparición de la pandemia de la COVID-19, cuando el Ejecutivo desgasta los 90 días y la causa sigue vigente.

Referencias bibliográficas

- Álvarez, F. (2020). Estado de Alarma o de Excepción. *Estudios Penales y Criminológicos*, 40, 1-20. DOI: <https://doi.org/10.15304/epc.40.6706>
- Aragón, M. (2002). *Constitución y Control del Poder, Introducción a una Teoría Constitucional del Control*. México: UNAM.
- Arango, A. (2020). ¿Son los estados de excepción el problema? El ejercicio de la función legislativa a partir de la delegación expresa del Congreso: el caso colombiano. *Revista Derecho del Estado* (46), 189-222. DOI: <https://doi.org/10.18601/01229893.n46.08>.
- Araujo, J. (2020). Violación de los derechos humanos en Venezuela: la otra cara de la pandemia. *SUMMA: Revista Disciplinaria en Ciencias Económicas y Sociales*, 2(Especial), 87- 115. DOI: <https://doi.org/10.47666/summa.2.esp.08>
- Benavides, G. (2011). La excepción como regla ¿garantiza los derechos? *En Informe sobre derechos humanos* (Primera ed., pág. 175). Quito, Ecuador: Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador. Programa Andino de Derechos Humanos, PADH. Recuperado el 04 de octubre de 2020, de <http://www.uasb.edu.ec/User-Files/369/File/PDF/Actividadespadh/Informedhvimpresso.pdf>
- Bolaños, K. (2014). *La competencia del defensor del pueblo para conocer, determinar y sancionar la vulneración de derechos constitucionales de las personas con discapacidad frente al principio de división de poderes*. Recuperado el 29 de Julio de 2020, de <https://core.ac.uk/download/pdf/71903243.pdf>
- Borja, R. (2002). *Enciclopedia de la política*. (R. Borja, Ed.) México D.F: Fondo de Cultura Económica. Recuperado el 28 de 07 de 2020, de https://www.encyclopediadelapolitica.org/estado_de_sitio/

- Comisión Especial para la Verdad y la Justicia. (2021). *Informe de la Comisión Especial para la Verdad y la Justicia respecto de los hechos ocurridos en Ecuador entre el 3 y el 16 de octubre de 2019*. Quito. Obtenido de <http://repositorio.dpe.gob.ec/handle/39000/2942>
- Dávalos, M. (2008). Estados de Excepción: ¿mal necesario o herramienta mal utilizada? En R. Ávila Santamaría, *Neoconstitucionalismo y Sociedad* (págs. 123-162). Quito: Ministerio de Justicia y Derechos Humanos.
- Despouy, L. (1999). *Los derechos humanos y los estados de excepción*. México: Universidad Nacional Autónoma de México.
- Dictamen N.º 008-11-DEE-CC, 0010-11-EE (Corte Constitucional del Ecuador 29 de septiembre de 2011).
- Dictamen N.º 3-19-EE/19, 3-19-EE (Corte Constitucional del Ecuador 9 de julio de 2019).
- Dictamen N.º 3-20-EE/20, 3-20-EE (Corte Constitucional del Ecuador 29 de junio de 2020).
- Durango, G. (2014). Análisis sobre el crimen de agresión en la Corte Penal Internacional a partir de la Conferencia de Revisión (Kampala). *Retos y Perspectivas. International Law: Revista Colombiana de Derecho Internacional* (24), 193-218.
- Eras, J., Valverde, Y., Andrade, O., & Saltos, M. (2019). Estudio de la casuística de las declaratorias de los estados de excepción y su relación con la norma constitucional y los instrumentos internacionales de los que el Ecuador es parte. *Unian-des EPISTEME*, 6 (Especial), 1056-1072. Obtenido de <http://45.238.216.13/ojs/index.php/EPISTEME/article/view/1793/1051>
- Ferrer, E., & Herrera, A. (2017). La suspensión de derechos humanos y garantías. Una perspectiva de derecho comparado y desde la Convención Americana sobre Derechos Humanos. *En Cien ensayos para el centenario. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos tomo 2: Estudios jurídicos* (págs. 105-129). Ciudad de México.
- Figuroa, E. (2020). Estados de excepción, COVID-19 y derechos fundamentales. *Revista Oficial Del Poder Judicial. Órgano De Investigación De La Corte Suprema De Justicia De La República Del Perú*, 11(13), 407-438. DOI: <https://doi.org/10.35292/ropj.v11i13.51>

- Fix-Zamudio, H. (2004). Los estados de excepción y la defensa de la Constitución. *Boletín mexicano de derecho comparado*, 37(111), 801-860. Recuperado el 30 de septiembre de 2020, de http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0041-86332004000300002
- Gonzales, S., Erazo, J., Ormaza, D., & Narváez, C. (2020). La desnaturalización de los Estados de Excepción. *Iustitia Socialis: Revista Arbitrada de Ciencias Jurídicas y Criminalísticas*, 5(8), 353-372. DOI: <http://dx.doi.org/10.35381/racji.v5i8.578>
- Hernández, A. (1999). Los conflictos internos: naturaleza y perspectivas. *Agenda Internacional*, 61-103.
- López, G., & Gómez, C. (2020). Estado de excepción y restricción al derecho a la educación en Colombia por la COVID-19. *Opinión Jurídica*, 19(40), 163-186. DOI: <https://doi.org/10.22395/ojum.v19n40a8>
- Maldonado, M., & Trelles, D. (2020). Estado de Excepción en el Ecuador ¿Limitación justificada de derechos constitucionales o un mecanismo arbitrario? *Revista Científica FIPCAEC (Fomento de la investigación y publicación en Ciencias Administrativas, Económicas y Contables)*, 568-605.
- Melo, D. R. (2015). *El estado de excepción en el actual constitucionalismo andino* (Vol. 181). Quito, Ecuador: Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador; Corporación Editora Nacional. Recuperado el 04 de octubre de 2020, de <http://repositorio.uasb.edu.ec/handle/10644/4910>
- Muñoz, W. (2020). Naturaleza jurídica de los Derechos Humanos en el régimen de excepción como una garantía del Estado de Derecho. *Lex: Revista de la Facultad de Derecho y Ciencia Política*, 35-46.
- Oyarte, R. (17 de 06 de 2020). Estado de excepción y eliminación de pensiones vitalicias a los exmandatarios. *Ecuador Noticias*. (F. Vela, Entrevistador) Facebook. Obtenido de Estado de excepción y eliminación de pensiones vitalicias a los exmandatarios: <https://www.facebook.com/watch/?v=604987507116683>
- Rubano, M. (2015). Estados de excepción constitucional en Chile. *Revista de Derecho Público* (48), 139-146. Obtenido de <http://www.revistaderechopublico.com.uy/revistas/48/archivos/rubano48.pdf>

- Salgado, H. (2004). El estado de emergencia en la Constitución. En *Los derechos fundamentales* (pág. 144). Quito: Corporación Editora Nacional.
- Sentencia C-216/11 (Corte Constitucional de Colombia 29 de marzo de 2011). Obtenido de Sentencia C-216/11.
- Sentencia No. 0003-09- SEE-CC, 0003-09-EE y 0004-09-EE acumulados (Corte Constitucional del Ecuador 3 de septiembre de 2009).
- Sentencia No. 34-20-IS y acumulados, 34-20-IS y acumulados (Corte Constitucional del Ecuador 31 de agosto de 2020).
- Tobón, M., & Mendieta, D. (2017). Los estados de excepción en el régimen constitucional colombiano. *Opinión Jurídica*, 16(31), 67-88. DOI: <https://doi.org/10.22395/ojum.v16n31a3>
- Valim, R. (2018). Estado de excepción. *Derechos en Acción*, 7(7), 438-461. DOI: <https://doi.org/10.24215/25251678e167>
- Xifra, J. (1957). *Curso de Derecho Constitucional*. (Segunda ed.). Barcelona: Bosch.

Universidad Técnica de Machala
Dirección de Investigación
Editorial UTMACH
<https://investigacion.utmachala.edu.ec/portal/>
Primera edición 2021
PDF interactivo



Dirección de
Investigación
UTMACH

2021

ISBN: 978-9942-24-146-7



9 789942 241467