

Estados de excepción en 2012

Gina Benavides Llerena



En el presente artículo se ubica la frecuencia en la utilización de los estados de excepción en Ecuador en 2012, se determina su correspondencia con los requisitos y principios establecidos en la Constitución de la República del Ecuador; y se analiza el estado de excepción permanente de las instalaciones de la Asamblea Nacional, como una las situaciones más preocupantes del año.

Frecuencia de los estados de excepción

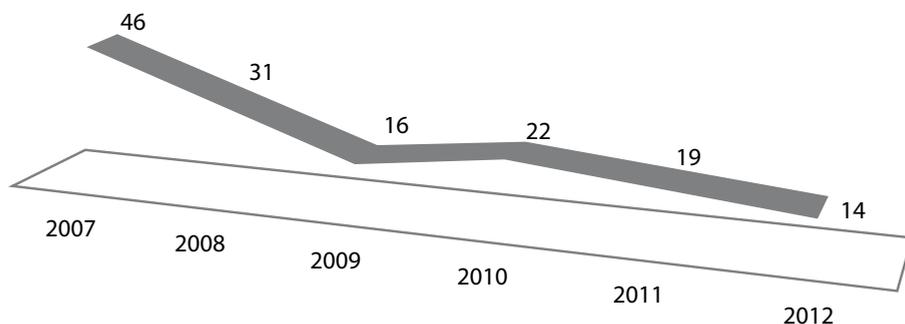
Entre enero de 2007 y diciembre de 2012, se han emitido 148 decretos ejecutivos sobre estados de excepción en Ecuador. De estos, el 52% se concentró entre los años 2007 y 2008. A partir de 2008, decreció en un 32% y para 2009 en un 65%. En 2010, se incrementó en 13 puntos, y entre 2011 y 2012, el decrecimiento ha oscilado entre el 60 y 70%.¹

De esta forma, 2012 fue el año que registró el más bajo número de decretos de estados de excepción del período. Hecho sin duda positivo, dado el carácter excepcional que debe tener este tipo de decretos en un Estado democrático, que reconozca, respete y proteja los derechos humanos. Sin embargo, como lo veremos más adelante, todavía persisten algunas prácticas que limitan la legitimidad de estos decretos.

En el año de estudio, se emitieron 14 decretos ejecutivos sobre estado de excepción. De ellos, 6 fueron de declaratoria, 6 de renovación y 2 de ampliación. Si

1. PADH, Base de datos: Estados de excepción 2007-2012, elaborada a partir de la información del Centro de Gestión Gubernamental, Sistema de Información de Decretos Presidenciales, en <http://decretos.cege.gob.ec/decretos/>.

Gráfico 1
Decretos de estado de excepción 2007-2012

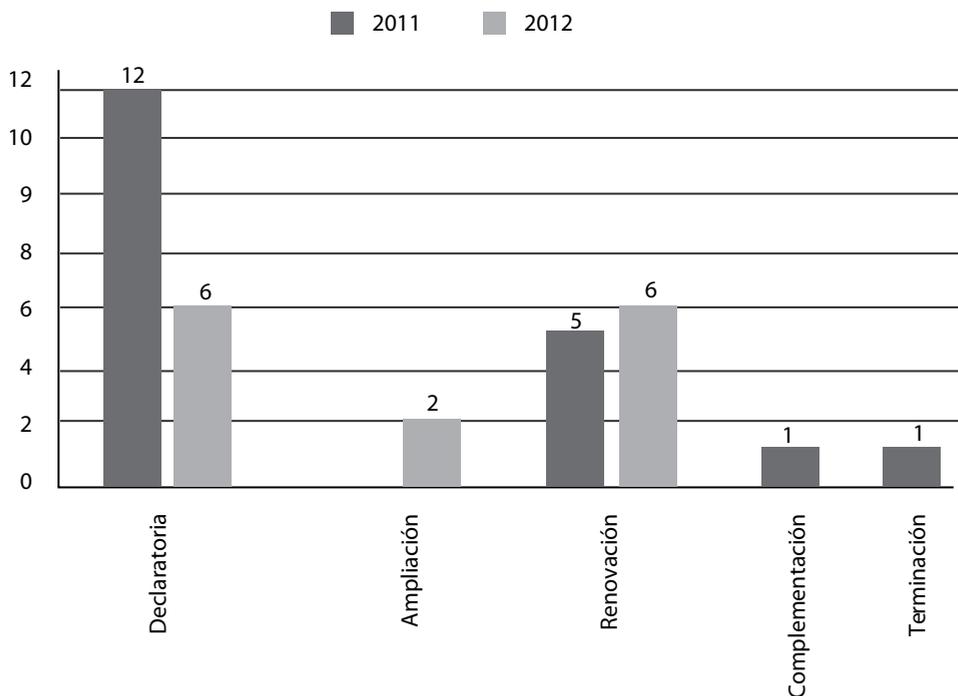


Fuente: CEGE, Decretos ejecutivos 2007-2012; PADH, base estados de excepción.
Elaboración: Gina Benavides Llerena, 2013.

se compara con 2011, se observa una reducción en 5 decretos, la incorporación de la figura de ampliación y la ausencia de decretos de terminación.

En cuanto a las situaciones que los motivaron: 8 fueron por las secuelas no superadas de la insubordinación policial del 30 de septiembre (4 de declaratoria y 4

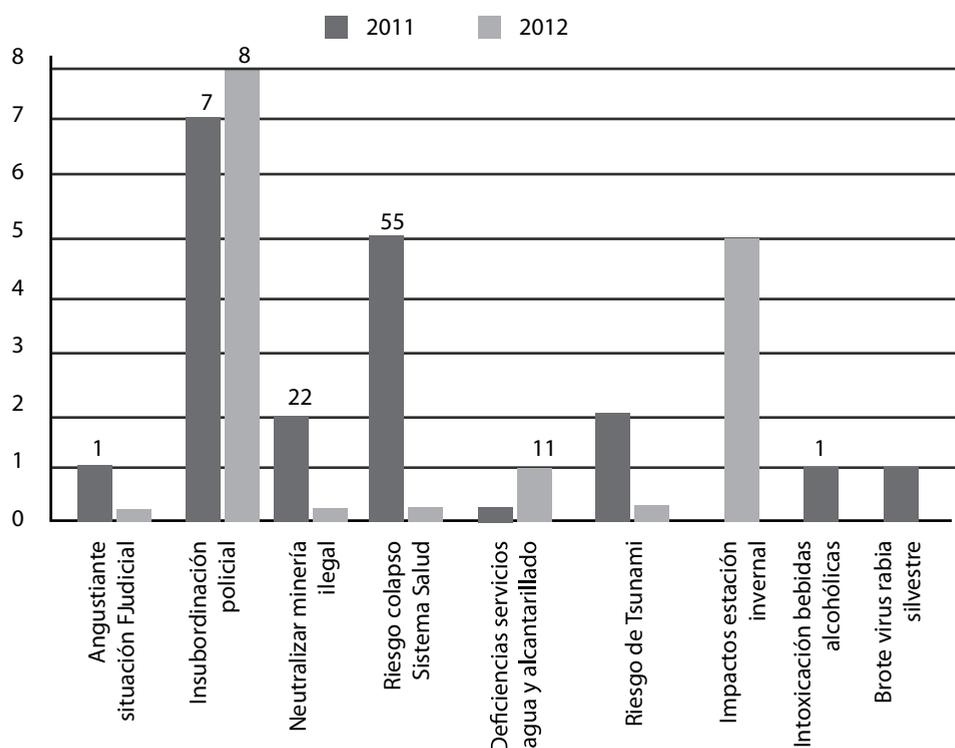
Gráfico 2
Estados de excepción por tipo de decreto 2011-2012



Fuente: CEGE, Decretos ejecutivos 2011-2012; PADH, base estados de excepción.
Elaboración: Gina Benavides Llerena, PADH, 2013.

de renovación); 5 por los impactos de la intensa estación invernal (1 de declaratoria, 2 de ampliación y 1 de renovación); y 1 por graves deficiencias en la prestación de los servicios de agua potable y alcantarillado. En comparación con 2011, resalta la permanencia del estado de excepción por insubordinación policial; la persistencia de los efectos que genera la fuerte estación invernal que, en 2011, determinó que estuvieran centrados en el Sistema de Salud y en 2012, comprometió a otros sectores como salud, educación, agricultura y vialidad; y como nueva situación, se registra un problema en la gestión de servicios públicos para abastecimiento de agua y alcantarillado.

Gráfico 3
Estados de excepción por situación que motiva 2011-2012



Fuente: CEGE, Decretos ejecutivos 2011-2012; PADH, base estados de excepción.
Elaboración: Gina Benavides Llerena, PADH, 2013.

En cuanto a la causal invocada, en el caso de la insubordinación policial, continuó siendo la de que se “podría generar gran conmoción interna”, invocada desde el primer decreto ejecutivo expedido sobre esta situación,² y se sostiene que

2. DE 571, de 9 de diciembre de 2010, publicado en el RO 344 de 20 de diciembre de 2010: “Art. 1.- Declarar el Estado de Excepción en todas las instalaciones de la Asamblea Nacional que

no se han podido superar los efectos de la insubordinación policial del 30 de septiembre de 2010, pese a los esfuerzos de recomposición institucional del sistema de seguridad de la Asamblea Nacional.³

Por su parte, los decretos expedidos para enfrentar los impactos de la estación invernal, invocaron la causal de desastre natural, tomando en consideración los graves estragos ocasionados sobre la población y su impacto sobre sectores socioeconómicos, pese a las medidas adoptadas, mismas que superaron todas las previsiones.⁴

Y, para el decreto sobre deficiencias en la provisión de agua potable y alcantarillado, se invocó la causal de calamidad pública, por las “graves deficiencias en la prestación de servicios de agua potable y alcantarillado a cargo de la compañía de economía mixta Triple Oro”, apelando a problemas ocasionados por una mala gestión administrativa.⁵

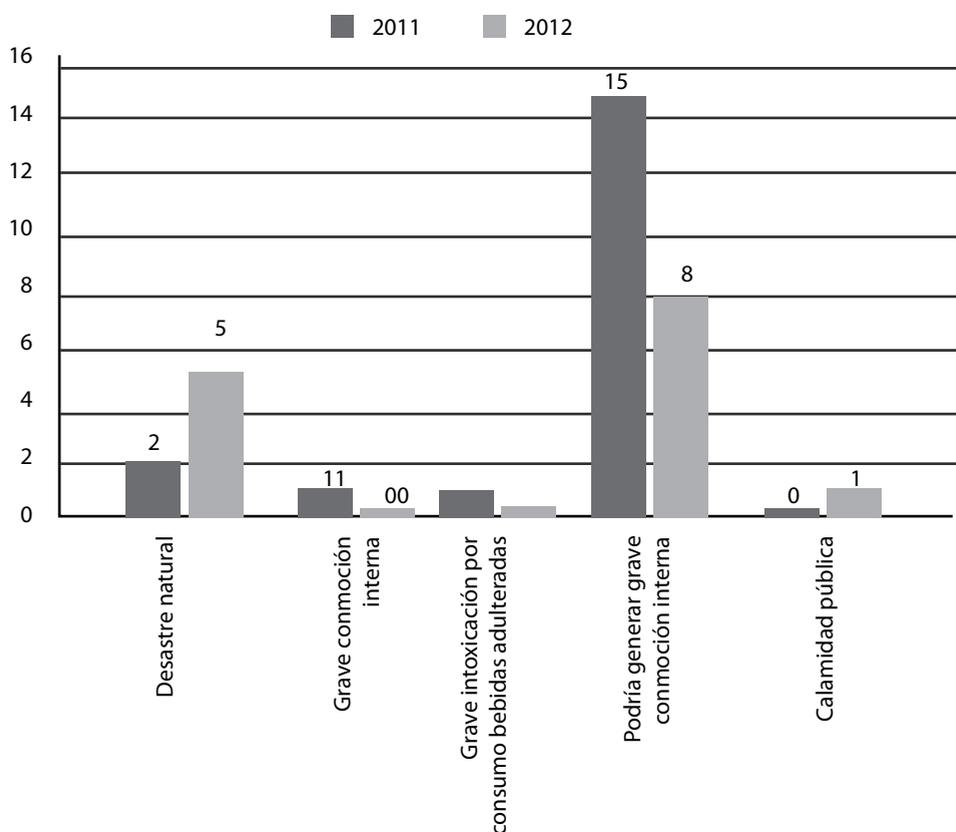
Como se puede observar, en 2012 se evidencia un mayor esfuerzo por enmarcar a nivel formal las situaciones que dan origen a los estados de excepción, dentro de las causales previstas por el art. 164 de la Constitución de la República del Ecuador, sin embargo, al igual que ocurrió en 2011, resulta cuestionable que no se avance en la sustentación material de las medidas. Esto se evidencia, en el caso de la insubordinación policial, donde no se determinó fácticamente cuáles han sido los resultados del proceso de reconstitución institucional que se afirma haberse emprendido, y que han impedido superar la situación de riesgo de conmoción interna, lo cual limita la justificación de la causal y la necesidad de la medida.

En cuanto a la causal de desastre natural, en este año se la aplicó a los impactos de la estación invernal. Su invocación no fue expresa, sino que se la infiere de los considerandos del decreto. La misma tuvo como base la información y solicitud de la Secretaría General de Riesgos, órgano rector en la materia, que fundamentó la necesidad del decreto en que las precipitaciones superaron todas las previsiones. Al

representa a la Función Legislativa de la República del Ecuador, en esta ciudad de Quito, en razón de que algunos integrantes de la Policía Nacional distorsionaron severamente o abandonaron su misión de policías nacionales y por ende sus deberes consagrados en la Constitución y la Ley mediante una insubordinación policial. A pesar del proceso intensivo de recomposición institucional del sistema de seguridad de esa función del Estado, las secuelas de tal suceso no se han podido superar lo que podría generar gran conmoción interna, si es que la Asamblea Nacional no pudiese ejercer a plenitud las atribuciones y facultades que les confiere la Constitución y la ley.”

3. DE 998, de 6 de enero de 2012 (RO 626, 25 de enero de 2012); 1042, de 6 de febrero de 2012 (RO 645, 23 de febrero de 2012); 1129, de 6 de abril de 2012 (RO 685, 18 de abril de 2012); 1163, de 7 de mayo de 2012 (RO 709, 23 de mayo de 2012); 1231, de 6 de julio de 2012 (RO 754, 26 de julio de 2012); 1258, de 6 de agosto de 2012 (RO 773, 23 de agosto de 2012); 1318, de 5 de octubre de 2012 (ROS 811, 17 de octubre de 2012); y 1352, de 5 de noviembre de 2012 (RO 834, 20 de noviembre de 2012).
4. DE 1089, de 8 de marzo de 2012 (RO 669, 26 de marzo de 2012); 1106, de 17 de marzo de 2012 (RO 673, 30 de marzo de 2012); 1119, de 29 de marzo de 2012 (RO 681, 12 de abril de 2012); 1160, de 29 de abril de 2012 (RO 709, 23 de mayo de 2012); y 1161, de 3 de mayo de 2012 (RO 709, 23 de mayo de 2012).
5. DE 1090, de 9 de marzo de 2012 (RO 669, 26 de marzo de 2012).

Gráfico 4
Estados de excepción por causal 2011-2012



Fuente: CEGE, Decretos ejecutivos 2011-2012; PADH, base estados de excepción.
Elaboración: Gina Benavides Llerena, PADH, 2013.

igual que la situación anterior, la evidencia fáctica del decreto es general y, hubiera sido deseable, contar con datos que permitan dimensionar el alcance del fenómeno y de las previsiones tomadas, para determinar con claridad su pertinencia. Más aún porque se trata de una situación recurrente en cada año, lo cual devela problemas estructurales en la gestión administrativa de prevención.

En este año, se apeló a la causal de calamidad pública, no utilizada en 2011,⁶ con la cual se buscó enfrentar los graves problemas ocasionados por la deficiente prestación de servicios de agua potable y alcantarillado, a cargo de una empresa de compañía mixta. El decreto se fundamentó en las facultades previstas por la Constitución de la República del Ecuador (art. 268) y Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (art. 157), que prevé la

6. Algunas de las situaciones de ese año pudieron haber sido encasilladas en esa causal, tales como: intoxicación por bebidas alcohólicas y brote de virus de rabia silvestre.

facultad de intervenir, temporal y subsidiariamente, en la gestión de los gobiernos autónomos involucrados, en caso de emergencia declarada. El Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización señala como una de las atribuciones de gobernadores, alcaldes y alcaldes metropolitanos el declarar dicha emergencia. Sin embargo, en el decreto no se determina dicha declaratoria, sino que es claro que el Presidente de la República optó por asumirla directamente, a partir de un informe del Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda, al que facultó para la intervención.

Esta decisión, si bien es una iniciativa importante para resolver un problema que afecta el ejercicio efectivo de derechos de la colectividad, preocupa porque evidencia un problema en la gestión administrativa. El decreto además no fundamenta materialmente el estado de calamidad pública,⁷ impidiendo ubicar la gravedad e inminencia de la situación y la necesidad y proporcionalidad de las medidas a tomar y que estas no han podido ser resueltas por el régimen ordinario. Por otro lado, parece confundirse los canales constitucionales y legales que existen para enfrentar una emergencia administrativa. Esta declaración compromete temas importantes como el respeto a la autonomía de los gobiernos descentralizados e incluso privados, como ocurre en este caso. Se plantea así, una situación que se debe definir con claridad y es la coexistencia en el país de dos figuras para asumir situaciones excepcionales, la emergencia y el estado de excepción. Sin duda, una clara distinción entre las dos podría ayudar a que no se confundan, y a que no se utilice el estado de excepción constitucional, como un mecanismo de gestión administrativa ordinaria del Estado.

En todos los decretos, al igual que ocurrió en 2011, se invocaron derechos constitucionales para motivar la medida, estos fueron: salud, vivienda, educación y prevención de desastres, en los relativo a la estación invernal; agua, acceso a servicio público de alcantarillado y salud, por la gestión de recursos hídricos; integridad personal y la seguridad interna, ciudadana y humana, por las secuelas de la in subordinación policial.

7. De acuerdo a la Corte Constitucional de Colombia, Sentencia C-216/11, la calamidad pública “se define como aquella situación catastrófica que se deriva de causas naturales o técnicas, y que produce una alteración grave e intempestiva de las condiciones sociales, económicas y ecológicas de una región o de todo el país, o, como aquella desgracia o infortunio que afecte intempestivamente a la sociedad o a un sector importante de ella y que perturbe o amenace perturbar de manera grave, inminente o intempestiva el orden económico, social o ecológico. Esta situación catastrófica puede tener una causa natural, por ejemplo terremotos, sismos, avalanchas, desbordamientos de ríos, inundaciones, tsunamis (maremotos), incendios, entre otros, o puede tener una causa técnica como por ejemplo “accidentes mayores tecnológicos”. El carácter catastrófico, no solo debe ser grave, sino que debe tener una ocurrencia imprevista o sobreviniente a las situaciones que normalmente se presentan en el discurrir de la actividad de la sociedad, en sus diferentes manifestaciones, y a las cuales debe dar respuesta el Estado mediante la utilización de sus competencias normales, presupuesto que se relaciona con el juicio valorativo”.

A la par, en ninguno de ellos se hizo mención expresa a una limitación o suspensión de derechos, lo que evidencia la reiteración de la práctica estatal registrada en 2011, de instrumentalizar la lógica de derechos para justificar la adopción de los estados de excepción, omitiendo señalar la suspensión de derechos, pese a que en la práctica algunos derechos pueden verse afectados o por lo menos comprometidos con las medidas adoptadas.

En relación a estas medidas, el art. 165 de la Constitución de la República del Ecuador establece que el Presidente de la República puede utilizar ocho tipos de medidas, tras declarar el estado de excepción y con el objetivo de superarlo. En este año se utilizaron dos de ellas: a) la utilización de fondos públicos destinados a otros fines, para lo cual se ordenó la colocación de fondos por parte del Ministerio de Finanzas (en todos los decretos); y b) la movilización, bajo las siguientes modalidades: nacional y militar (decretos por insubordinación policial), nacional militar y policial (decretos por estación invernal); y movilización de personal (decreto para gestión recursos hídricos por deficiencias en servicios públicos de agua y alcantarillado).

Además, se decretaron otras medidas sustentadas en normativa secundaria como son: la coordinación interministerial, entre secretarías y organismos técnicos, para los decretos por desastre natural producido por la estación invernal, de conformidad con la Ley de Seguridad Pública y del Estado; la asunción subsidiaria y temporal de competencias de gobiernos locales por un ministerio, en el caso del decreto para gestión de recursos hídricos, en base a lo dispuesto por el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización.

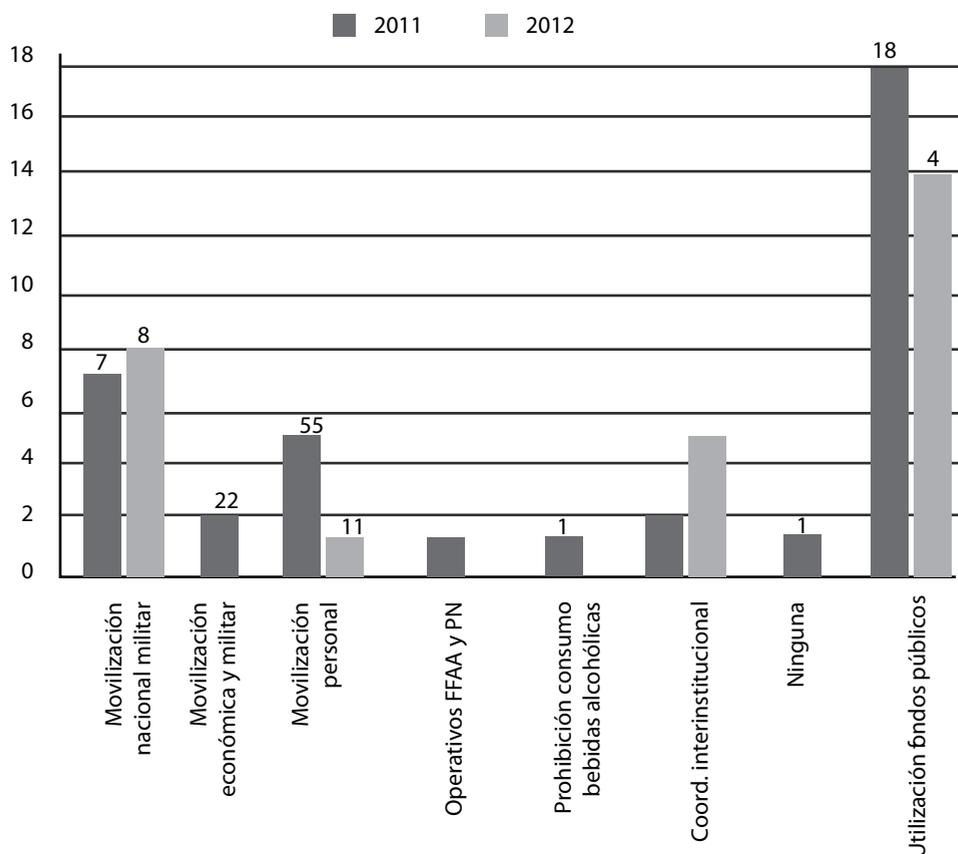
En comparación con 2011, se evidencia un similar uso en las medidas utilizadas y se reafirma el peso que tiene la de asignación de fondos.

Si se toma en consideración que en todos los decretos la medida predominante adoptada fue la movilización y que ella, conforme al art. 36 de la Ley de Seguridad Pública y del Estado, involucra “la orden forzosa de prestar servicios individuales o colectivos, sean a nacionales y extranjeros, o personas naturales o jurídicas”, y que además involucran una movilización militar y/o policial, que faculta a entidades de fuerza pública a su intervención, se puede determinar que, desde el punto de vista material, existen una serie de derechos ciudadanos que en la práctica se pueden ver restringidos, como: la propiedad, libre movilidad, el derecho al trabajo, entre otros,⁸ lo que corrobora la lógica de instrumentalización de derechos mencionada.

Por otra parte, conforme al art. 164 de la Constitución de la República del Ecuador, en todos los decretos se determinó el ámbito territorial de aplicación: ocho fueron en Quito y concretamente sobre las instalaciones de la Asamblea Nacional; cinco en las siete provincias del país afectadas por el período invernal: Manabí, Guayas, Los Ríos, El Oro, Esmeraldas, Azuay y Loja; y uno sobre tres

8. Sobre este derecho, se debe indicar que en el decreto de gestión de recursos hídricos, se dispuso respetar la estabilidad laboral de los trabajadores de la empresa.

Gráfico 5
Estados de excepción por medidas adoptadas 2011-2012



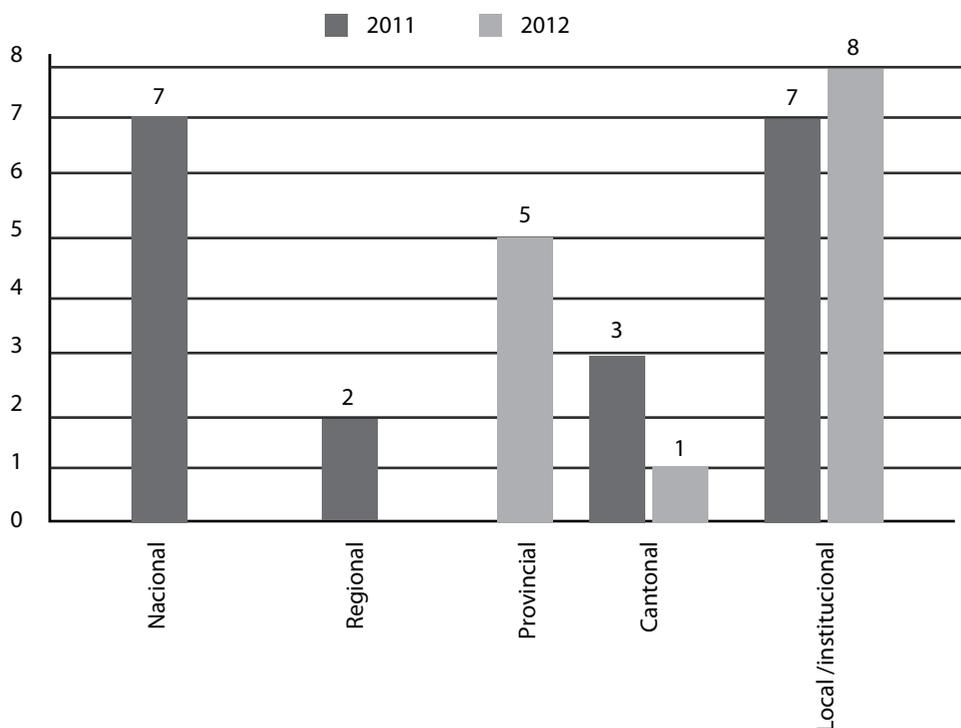
Fuente: CEGE, Decretos ejecutivos 2011-2012; PADH, base estados de excepción.
Elaboración: Gina Benavides Llerena, PADH, 2013.

cantones de la provincia de El Oro: Machala, Pasaje y el Guabo, que enfrentaban un grave problema de prestación de servicios públicos de agua potable y alcantarillado. En comparación con 2011, en este año no se registró una cobertura territorial nacional, y se evidencia el peso que sigue teniendo lo local-institucional.

En cuanto a la temporalidad de la medida, de acuerdo al art. 166 de la Constitución de la República del Ecuador, el plazo máximo de duración de los estados de excepción es de hasta 60 días y de persistir la causa que lo motivó, se los puede renovar hasta por 30 días más. Durante este año, se expidieron 7 decretos por 60 días (6 de declaratoria y 1 de ampliación); y siete por 30 días (6 de renovación y 1 de ampliación).

De esta forma, el estado de excepción decretado por la estación invernal duró 90 días; el relativo a la gestión de recursos hídricos por deficiencias en la prestación de servicios de agua y alcantarillado 60 días; y el originado en las escuelas

Gráfico 6
Estados de excepción por ámbito geográfico 2011-2012



Fuente: CEGE, Decretos ejecutivos 2011-2012; PADH, base estados de excepción.
Elaboración: Gina Benavides Llerena, PADH, 2013.

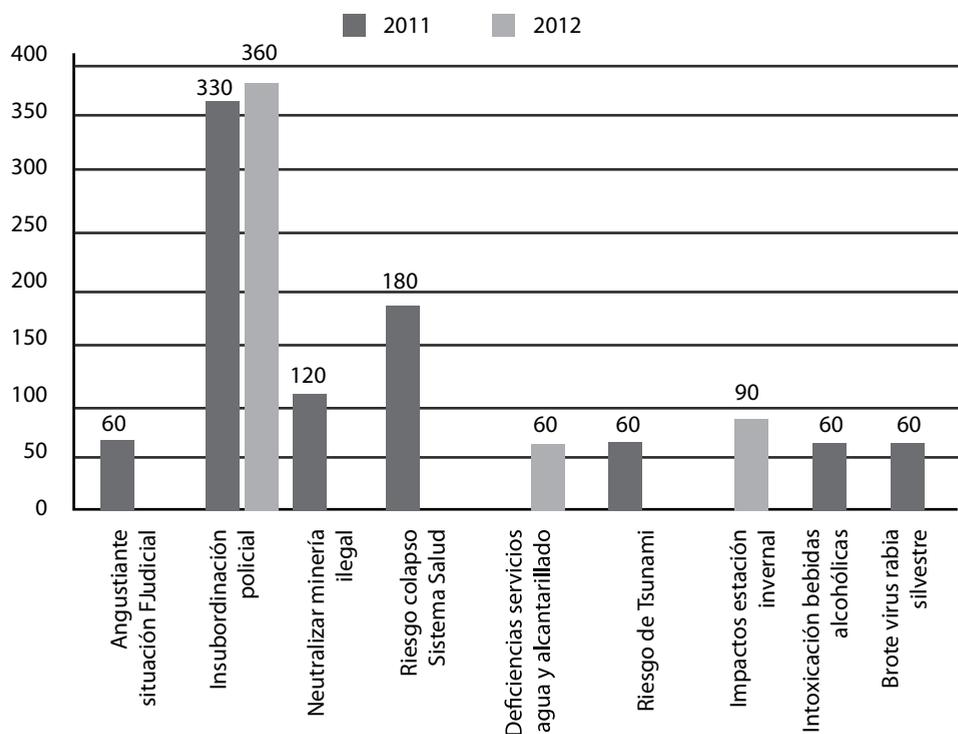
no superadas de la insubordinación policial 360 días, superando ampliamente el plazo constitucional máximo.

En comparación con el año anterior, se evidencia la persistencia de la práctica gubernamental de declaración y renovación sucesiva en los decretos sobre insubordinación policial, con lo cual se prolonga su permanencia en el tiempo. Esta situación es preocupante, si se considera que entre 2011 y 2012, habrían alcanzado los 690 días de duración; y 818 días si se toma como referente la fecha inicial de su vigencia práctica,⁹ tiempo nunca antes registrado en el país.

En cuanto a los mecanismos de control, la Constitución de la República del Ecuador en los art. 164 y 166 determina tres tipos de control sobre los estados de excepción: el constitucional a cargo de la Corte Constitucional, el político a cargo

9. El 30 de septiembre de 2010, se emitió el DE 488, publicado en RO 290 de la misma fecha, que declaró el estado de excepción nacional por cinco días; el 5 de octubre de 2010, se emitió el DE 493, publicado en el ROS 296, de 8 de octubre de 2010, que renovó el estado de excepción nacional por 3 días; y el 9 de octubre de 2010, se emitió el DE 500, publicado en ROS 302, 18 de octubre de 2010, que declaró el estado de excepción en la ciudad de Quito, por 60 días. Esto determina una vigencia previa de 68 días.

Gráfico 7
Estados de excepción por días de duración 2011-2012



Fuente: Decretos ejecutivos 2011-2012; PADH, base estados de excepción: CEGE.
Elaboración: Gina Benavides Llerena, PADH, 2013

de la Asamblea Nacional y el internacional, a cargo de las instancias previstas en los tratados de derechos humanos,¹⁰ los cuales se ejercen a partir de la notificación de su declaratoria y/o terminación a cada una de esas instancias.

En todos los decretos expedidos, como ocurrió el año pasado, se notificó a la Asamblea Nacional y la Corte Constitucional; y en el caso de la provisión de agua y alcantarillado, se notificó adicionalmente al Consejo Nacional de Competencias, cumpliendo con lo dispuesto por el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización. No se notificó en ese año ningún decreto de terminación de los estados de excepción, ni se informó sobre sus resultados, lo que limita los procesos de rendición de cuentas, previstos constitucionalmente. Además, en ninguno de los decretos se dispuso la notificación a organismos internacionales.

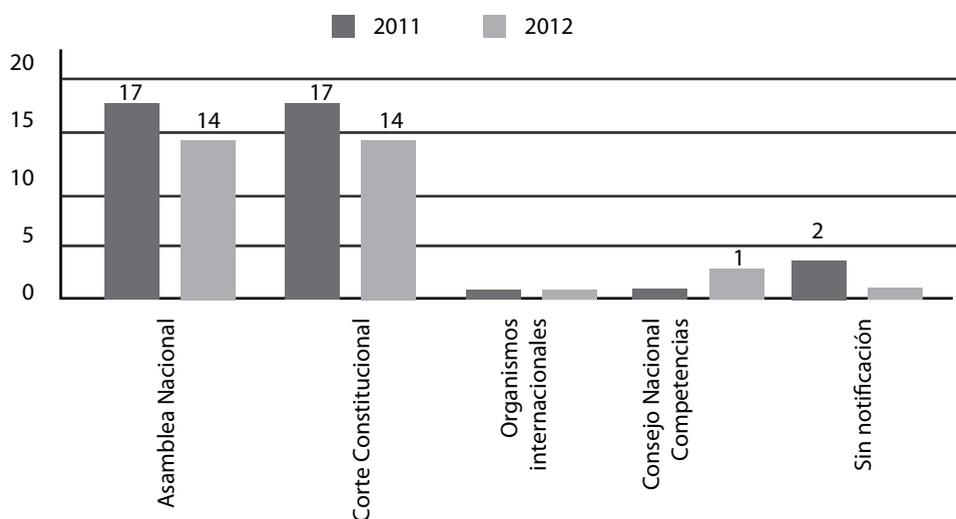
Al igual que en 2011, en este año la Corte Constitucional no ejerció el control constitucional de los decretos de estados de excepción, pues solo se pronunció sobre 4 de los 14 decretos, es decir que cubrió apenas el 28% de los decretos

10. De conformidad con el art. 27 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; y el art. 4 de la Convención Americana de Derechos Humanos. Tratados ratificados por Ecuador.

expedidos. Estos fueron los relativos a la estación invernal, los cuales obtuvieron dictamen favorable de constitucionalidad. La omisión de dictamen en los otros decretos implica un incumplimiento de los art. 119 y 124 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional que establece que dicho control será automático y que incluso procederá de oficio.

En cuanto al control político durante el año, no se conoció de ningún pedido o iniciativa expresa de los/as assembleístas,¹¹ aunque sí se registraron dos peticiones de exhorto al Presidente de la República para que decrete este estado en algunas provincias afectadas por la estación invernal.¹² Y en cuanto al control internacional, no se ejerció por falta de notificación.

Gráfico 8
Notificación de los estados de excepción 2011-2012

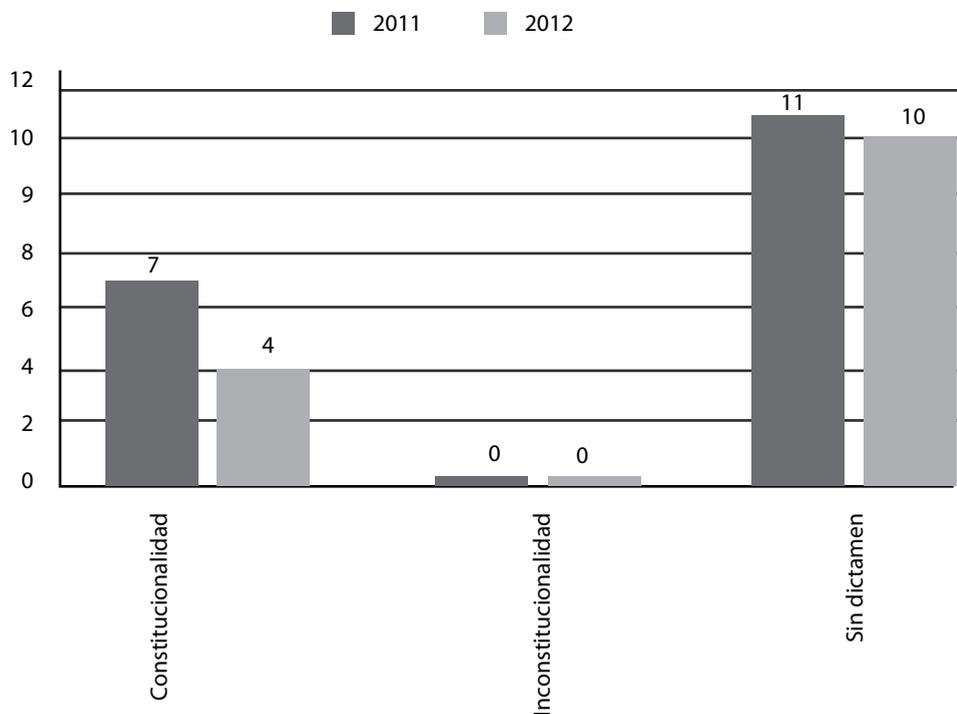


Fuente: CEGE, Decretos ejecutivos 2011-2012; PADH, base estados de excepción.
Elaboración: Gina Benavides Llerena, PADH, 2013.

En balance, se destaca como avance la disminución en la frecuencia de uso de los estados de excepción, una mejor adecuación de las situaciones con la causal constitucional que se invoca, la motivación de los decretos a partir de la ubicación de los derechos que están en riesgo y que se busca proteger; y en general un cumplimiento de los requisitos formales de procedencia del estado de excepción. A la par, se registra un estancamiento en la fundamentación material de los mismos por

11. En consulta directa hecha por PADH, con funcionarios de la Secretaría General de la Asamblea Nacional, el tratamiento del tema no constó en ninguna de las sesiones del orden día de las sesiones de 2012.
12. Resolución Legislativa 0, ROS 659, de 12 de marzo de 2012; y Resolución Legislativa 5, RO 644, de 22 de febrero de 2012.

Gráfico 9
Control constitucional de los estados de excepción 2011-2012



Fuente: SIGOB, Decretos ejecutivos 2011-2012; PADH, base estados de excepción.
Elaboración: Gina Benavides Llerena, PADH, 2013.

la reiteración de las siguientes prácticas: a) uso de declaratorias y renovaciones sucesivas para lograr su prolongación en el tiempo, alterando el principio de temporalidad; b) limitada sustentación de la existencia de la situación de gravedad, que impide la valoración adecuada de su necesidad y de la proporcionalidad de las medidas adoptadas; c) tendencia a utilizar la medida como un mecanismo para solucionar problemas de gestión administrativa que podrían canalizarse por la vía ordinaria; d) ausencia de mecanismos efectivos de control constitucional, político nacional e internacional; y e) déficit en mecanismos de rendición de cuentas que permitan valorar su pertinencia y eficacia.

Cuando lo excepcional se convierte en habitual: estado de excepción permanente en las instalaciones de la Asamblea Nacional

El estado de conmoción interior no tiene vocación de permanencia, necesariamente ha de ser temporal dado que se trata de una institución de excepción.

Corte Constitucional de Colombia

Sin duda, la situación más preocupante del año en cuanto a la utilización de los estados de excepción en Ecuador fue la prolongación del estado de excepción de las instalaciones de la Asamblea Nacional.

Ante esta situación y con el fin de recabar la opinión sobre su procedencia se entrevistó a los jefes de los dos principales bloques legislativos de la Asamblea Nacional, los asambleístas Paola Pabón por Alianza País y Fausto Cobo por Sociedad Patriótica.¹³

Para la asambleísta Pabón, la adopción de esta medida y su prolongación en el tiempo obedece a la pérdida de confianza en la Policía Nacional, originada por la gravedad de los hechos ocurridos el 30 de septiembre, “con los antecedentes que se suscitaron, con la agresión a los Asambleístas, quienes estamos aquí en la Asamblea en este momento no depositamos la confianza necesaria para que pueda nuevamente entregarse a la Policía Nacional la seguridad de la Asamblea [...]. Únicamente se trata de un tema de confianza”.¹⁴

Por su parte, para el asambleísta Cobo la adopción de estos decretos se inscribe en una práctica general del Gobierno de alterar el carácter excepcional, temporal y coyuntural de la medida.

Este gobierno, no solamente en el tema de la Asamblea Nacional, sino en muchos otros espacios de producción, de áreas sociales y de otro tipo, ha utilizado el estado de excepción para beneficios que no son emergentes [...] El estado de excepción tiene carácter emergente, coyuntural y temporal, se adopta cuando no se puede solucionar el problema planteado con los instrumentos institucionales normales.¹⁵

Ambos reconocieron que el escenario ha cambiado y que en la Asamblea no existe un estado de conmoción interna o de peligro, sin embargo, para Pabón, el estado de excepción se justifica por una necesidad logística, dadas las fricciones que se crearon con la Policía Nacional, “Sé que el 30 de septiembre está superado,

13. Se aclara que mediante oficio 003-PADH-2013, de 7 de enero de 2013, se solicitó una entrevista sobre este tema con el Ing. Fernando Cordero, presidente de la Asamblea Nacional, quien mediante oficio de enero de 2013, se excusó de conferirla porque se encontraba en campaña electoral.

14. Entrevista a Paola Pabón, realizada por Gina Benavides, Quito, 8 de enero de 2013.

15. Entrevista a Fausto Cobo, realizada por Gina Benavides, Quito, 8 de enero de 2013.

sé que estamos en otro momento, pero de todas maneras existieron una serie de fricciones entre efectivos de la Policía y quienes estaban a cargo de la Asamblea Nacional [...] Es un tema más bien logístico”.¹⁶

Cobo por su parte, reconoce justamente en esta ausencia, la base para determinar su falta de pertinencia, “grave conmoción interna, eso ya no existe, y cuando desaparece la causa por la cual fue tramitado el estado de excepción, este desaparece”.¹⁷

Además cuestiona la utilización de las Fuerzas Armadas en labores que no les están asignadas legal y constitucionalmente, lo que las coloca en un ámbito de inseguridad jurídica; y, a su vez, devela un problema de desinstitucionalización de la Policía Nacional.

Están utilizando a las Fuerzas Armadas para la seguridad interna que tanto criticaron, sin darles un marco de seguridad jurídica [...] inclusive atentan contra la institucionalidad de la propia Policía Nacional. Si este Gobierno no confía en la Policía Nacional, entonces elimínela, pero no puede ser posible que exista la Policía Nacional y que no se la emplee institucionalmente.¹⁸

Frente a ello, Pabón resaltó que la Asamblea ha buscado encontrar una solución legal a esta problemática, promoviendo una reforma a la Ley Orgánica de la Función Legislativa, para ampliar la competencia de la seguridad de la Asamblea a otros estamentos de control, sin embargo, esta no prosperó por el veto total que emitió el Presidente de la República y que impide volverla a tratar hasta después de un año: “Nosotros habíamos planteado una reforma que no establezca si es la Policía Nacional, si es la FAE, si es el GIR, el GOE, sino más bien que, dependiendo de las condiciones, se coordine quien tiene a cargo a la seguridad”.¹⁹

Resaltó también que otro esfuerzo ha sido el juzgamiento a los responsables de los hechos como mecanismo efectivo y para dejar sentado un precedente.

Era importante establecer sanciones, responsabilizar a los efectivos [...] era necesario no generalizar, sino establecer responsables [...] hubo la detención de quien estuvo a cargo de la Escolta Legislativa, fue uno de los pocos sindicados que al final terminó en un proceso. Para nosotros eso era importante [...] había que dejar sentado un precedente que evite que haya un abuso de los efectivos, los que sean.²⁰

Para Cobo es justamente este juzgamiento el que determina la necesidad de respeto a la institucionalidad de la Policía Nacional, “Si cometieron errores el

16. Paola Pabón, entrevista citada.

17. Fausto Cobo, entrevista citada.

18. *Ibid.*

19. Paola Pabón, entrevista citada.

20. *Ibid.*

30 de septiembre, son errores que ya fueron juzgados, pero la vida democrática sigue, la institucionalidad sigue”.²¹

A su criterio, el tema también pasaría por una reforma a la normativa sobre defensa del Estado, porque en ella se han dado facultades a las Fuerzas Armadas que constitucionalmente no les corresponden, “yo creo que es básico que se reforme por ejemplo la Ley Orgánica de la Defensa Nacional [...] ahí por ejemplo le están dando tareas explícitas, como ser garante de la democracia, cuando la Constitución dice que no”. Y agregó que el mecanismo para que las Fuerzas Armadas asuman la seguridad de la Asamblea puede ser que se la considere como un área estratégica, “una de las tareas deducidas [...] está en la Constitución y de allí hay que desprenderla, es la custodia de las áreas estratégicas, y desde luego que aquí se toman decisiones estratégicas y así esta podría ser declarada un área estratégica”.²²

Sobre el ejercicio del control político de la Asamblea sobre este estado de excepción, Paola Pabón sostuvo que le parecía recordar que en algún momento se planteó un cambio en el orden del día, pero que en general “no es un tema que genere ningún tipo de prebenda, de conflicto entre las bancadas, por el contrario nos interesa, yo creo que a todos, preservar el parlamento”.²³

Por su parte, Fausto Cobo señaló que se han hecho algunos pronunciamientos para posicionar el tema, sin embargo, estos no tuvieron eco, por el peso que tiene la mayoría de Alianza País, “hemos tenido varios fracasos en intentar cambiar el orden del día para tratar el tema de los estados de excepción [...] y ya no se puede estar todos los días intentado, porque se sabe ya de antemano que va a ser rechazado”.

Finalmente, los dos asambleístas reconocieron que se debe encontrar una salida para acabar con este estado de excepción. Para Pabón pasa “por un proceso de reconciliación real y lo estamos logrando [...], por eso yo no me opongo a revisar el tema del estado de excepción”.²⁴ Mientras que Cobo sostiene que esto solo se logrará “cuando cambien las fuerzas políticas en la Asamblea Nacional y exista una mayoría que pueda poner en la discusión y en la resolución los temas trascendentes”.²⁵

Como se puede observar, ambos entrevistados coinciden en señalar que el origen de la medida fue la insubordinación policial, la cual efectivamente existió y alteró el orden constitucional, pero a la vez reconocieron que esa situación ha sido superada. Este reconocimiento evidencia las debilidades que existen para fundamentar materialmente su permanencia en el tiempo, en el marco del respeto a los principios de necesidad, temporalidad y excepcionalidad.

En relación al principio de necesidad, es importante tomar en cuenta que los Principios de Siracusa, señalan que: “el principio de necesidad estricta se

21. Fausto Cobo, entrevista citada.

22. *Ibid.*

23. Paola Pabón, entrevista citada.

24. *Ibid.*

25. Fausto Cobo, entrevista citada.

aplicará de manera objetiva. Toda medida responderá a un peligro real, claro, presente o inminente y no se podrán imponer simplemente por un temor a un posible peligro”. Y añaden que en la determinación de si estas medidas “son estrictamente necesarias dadas las exigencias de la situación, no se podrá aceptar como concluyente el juicio de las autoridades nacionales”.²⁶

En el mismo sentido, y articulando el principio de necesidad con el de proporcionalidad, el Comité de Derechos Humanos ha señalado que “el solo hecho de que una suspensión permisible de la aplicación de una determinada disposición pueda de por sí justificarse por las exigencias de la situación, no elimina el requisito que deba mostrarse que las medidas concretas adoptadas como consecuencia de esa suspensión son necesarias en razón de las exigencias de la situación”.²⁷

En el caso de la Asamblea es claro que la causa que originó el estado de excepción fue legítima por su gravedad y que las medidas adoptadas respondían a las exigencias de la situación en ese momento, sin embargo, no se ha demostrado con posterioridad, que ellas sean necesarias y suficientes para enfrentar la situación actual.

El jurista Julio César Trujillo manifiesta que esta situación estaría develando problemas de eficiencia por parte del Estado, “El que sea insuficiente el plazo constitucional revela que el gobierno es ineficaz [...] si los mismos responsables de restablecer la normalidad dicen que no pueden hacerlo, pues está demostrado que son ineficientes o que no saben que hay que hacer”.²⁸

O como lo ha sostenido la Corte Constitucional colombiana, si la situación persiste, ello revela la “falta de idoneidad de las medidas excepcionales” que se adoptaron para enfrentarla.²⁹

Como se alertó en el *Informe sobre derechos humanos. Ecuador 2011*,³⁰ la perennización en el tiempo de los estados de excepción, puede llevar a un proceso de institucionalización y naturalización de la medida, hecho que se comprueba en la actual situación de la Asamblea Nacional, pues el régimen excepcional se ha vuelto una práctica normal y ordinaria en su interior, como lo afirma la asambleísta Pabón “nos ha dado tranquilidad y nos ha permitido durante estos dos años poder avanzar y cumplir con nuestras tareas”.³¹

26. Organización de Naciones Unidas (ONU), “Principios de Siracusa sobre las disposiciones de limitación y derogación del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos”, Comisión de Derechos Humanos, 1983. Tema 18 del Programa Provisional, parte II, num. 4 y 7 de “En la medida estrictamente limitada a las exigencias de la situación”.
27. ONU, “Observación General 29: Estados de emergencia (art. 4)”, Comité de Derechos Humanos, 2001, num. 4.
28. Entrevista a Julio César Trujillo, realizada por Gina Benavides, Quito, 9 de enero de 2013.
29. Corte Constitucional de Colombia, Sentencia C-327/03.
30. Gina Benavides, “La excepción como regla ¿garantiza los derechos?”, en PADH, comp., *Informe sobre derechos humanos. Ecuador 2011, versión electrónica*, Quito, UASB-E, 2012, p. 79, <<http://www.uasb.edu.ec/UserFiles/369/File/PDF/Actividadespadh/Informedh2011.pdf>>.
31. Paola Pabón, entrevista citada.

Esta posición sin embargo, devela un hecho preocupante y es que la seguridad y tranquilidad de la Asamblea Nacional, se sustenta en la presencia y acción de las Fuerzas Armadas, institución que bajo el régimen ordinario, no está facultada constitucionalmente para brindarla.

Al respecto Julio César Trujillo sostiene que esta situación estaría evidenciando una involución en el país, pues “hay países en que para entrar al legislativo, expresión de la soberanía, los militares tienen que entrar como civiles, pero aquí pasa al revés”, lo que a su criterio evidenciaría “que estamos ya en un estado militar”.³²

La pregunta que corresponde en este caso, es ¿cuáles debieron ser las medidas que debió adoptar la Asamblea Nacional para restablecer la normalidad? Bajo un régimen constitucional, lo lógico es que las medidas se encaminen al respeto y funcionamiento del sistema de seguridad ceñido al marco constitucional y legal, lo que comporta un proceso de reinstitucionalización de la Policía Nacional, la circunscripción de esta a sus competencias constitucionales y su sometimiento al poder civil, partiendo del hecho, reconocido en los propios decretos de estados de excepción, de que la insubordinación fue propiciada por algunos elementos de la Policía Nacional y no por toda la institución.

Sin embargo, el Ejecutivo y la Asamblea optaron por el desplazamiento permanente de la Policía Nacional del manejo de la Escolta Legislativa y su reemplazo por las Fuerzas Armadas, bajo un plan de contingencia de seguridad que se ejerce de manera permanente en régimen de excepción, y el cual se ha buscado legitimar, a través de una reforma legal, que cree un espacio de discrecionalidad para la determinación de las competencias de seguridad de la Asamblea,³³ restando así importancia a la necesidad de una reforma constitucional.

De esta forma, las salidas que se han buscado y que en la práctica se han adoptado, más que constitucionales son políticas. El marco constitucional ha sido supeditado de hecho a un asunto de logística, de confianza y de obtención de la aprobación presidencial para una reforma legal.

Además, desde la perspectiva de derechos, el plan de contingencia implementado por las Fuerzas Armadas en la Asamblea, aunque se considera meramente

32. Julio César Trujillo, entrevista citada.

33. La reforma a la Ley Orgánica de la Función Legislativa que fue aprobada por la Asamblea, pero vetada por el Ejecutivo, señalaba: “Art. 8. Agréguese, a continuación del artículo 12, el siguiente artículo innumerado: Art.- De la escolta legislativa. Corresponde a la Presidenta o Presidente de la Asamblea Nacional determinar la estructura de la Escolta Legislativa, la misma que se regirá por el correspondiente reglamento dictado por el Consejo de Administración Legislativa. La escolta legislativa podrá, a petición de la Presidenta o Presidente de la Asamblea Nacional, estar integrada por elementos del servicio activo de las Fuerzas Armadas o la Policía Nacional. El Comandante de la Escolta Legislativa de la Asamblea Nacional será un oficial de las Fuerzas Armadas o de la Policía Nacional, en grado de Coronel o su equivalente, designado por la Presidenta o Presidente de la Asamblea Nacional entre las ternas de tres oficiales, proporcionadas por los Ministros de Defensa Nacional y del Interior. El comandante de la Escolta Legislativa estará a órdenes exclusivas de la Presidenta o Presidente de la Asamblea Nacional”.

logístico, en la práctica ha originado espacios de limitación de derechos, como las restricciones que existen para que los ciudadanos puedan asistir a las reuniones del pleno de la Asamblea, como lo explicó la asambleísta Diana Atamaint, al señalar que “hay gente de provincias, periodistas o incluso los mismos empleados, asesores nuestros, que no pueden asistir al pleno de la Asamblea para mirar nuestra intervención”.³⁴

Frente a esta situación, resulta preocupante, la falta de funcionamiento de los mecanismos de control previstos por la Constitución de la República del Ecuador, pese a que justamente por su carácter excepcional estos estados merecen un control estricto y riguroso. La Corte Constitucional en este año, no ejerció el control formal y material en ninguno de los decretos de estados de excepción dictados sobre esta situación, y lo que resulta aún más preocupante, es que de los 18 decretos que se han expedido en total sobre esta situación desde 2010, solo se haya pronunciado en el primero de ellos declarando su constitucionalidad.³⁵

Por otra parte, la Asamblea Nacional no ha impulsado ninguna acción de control político de los mismos; y en cuanto al control internacional, como se ha señalado, no se viabilizó por la ausencia de notificación de los decretos ante las instancias internacionales respectivas. Al respecto, un hecho que preocupa, es la práctica gubernamental que omite señalar la suspensión de derechos, como mecanismo para deslindar la obligación de notificación y por tanto, impedir el ejercicio de control de los organismos internacionales previstos en los tratados de los cuales Ecuador es parte. Frente a esta práctica Julio César Trujillo señala:

No puede ser que el que declara el estado de excepción se pronuncie acerca de que esa declaratoria no perjudica los derechos [...] no se debe prescindir de las instituciones competentes, la institución que, de acuerdo a las normas internacionales, tiene competencia es la que debe pronunciarse. Este hecho confirma que no vivimos de las instituciones en el país, sino del parecer de los que detentan el poder.³⁶

Estos criterios contribuyen a determinar que el estado de excepción permanente de las instalaciones de la Asamblea Nacional –iniciado en septiembre de 2010 y que se mantuvo durante 2011 y 2012–, no ha observado los principios de necesidad, excepcionalidad, temporalidad, proporcionalidad y razonabilidad, previstos por el ordenamiento constitucional ecuatoriano y de protección internacional de derechos humanos. Por lo cual, es necesario que las autoridades competentes adopten las medidas correspondientes para su terminación.

34. Entrevista a Diana Atamaint, realizada por Gina Benavides, Quito, 8 de enero de 2012.

35. Corte Constitucional del Ecuador, Caso 0016-10-EE, Dictamen 001-11-DEE-CC, ROS 396, de 2 de marzo de 2011.

36. Julio César Trujillo, entrevista citada.