

UNIVERSIDAD ANDINA SIMÓN BOLÍVAR SEDE ECUADOR

ÁREA DE DERECHO

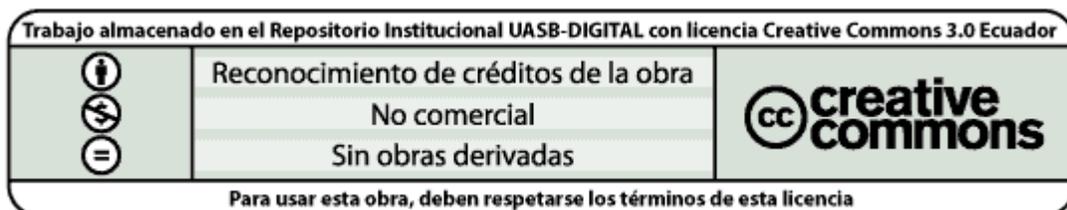
MAESTRÍA EN DERECHO

MENCIÓN EN DERECHO CONSTITUCIONAL

**“EL ESTADO DE EXCEPCIÓN EN EL ECUADOR Y SU RELACIÓN CON EL
ESTADO DE DERECHO”**

AUTORA: ROSA HERLINDA MELO DELGADO

2012



Al presentar esta tesis como uno de los requisitos para la obtención del grado de Magíster de la Universidad Andina Simón Bolívar, autorizo al Centro de Información o a la Biblioteca de la Universidad para que haga de esta tesis un documento disponible para su lectura según las normas de la Universidad.

Estoy de acuerdo en que se realice cualquier copia de esta tesis dentro de las regulaciones de la Universidad, siempre y cuando esta reproducción no suponga una ganancia económica potencial.

Sin perjuicio de ejercer mi derecho de autora, autorizo a la Universidad Andina Simón Bolívar la publicación de esta tesis o de parte de ella, por una sola vez dentro de los treinta meses después de su aprobación.

Rosa Melo Delgado

Quito, septiembre de 2012.

UNIVERSIDAD ANDINA SIMÓN BOLÍVAR SEDE ECUADOR

ÁREA DE DERECHO

MAESTRÍA EN DERECHO

MENCIÓN EN DERECHO CONSTITUCIONAL

**“EL ESTADO DE EXCEPCIÓN EN EL ECUADOR Y SU RELACIÓN CON EL
ESTADO DE DERECHO”**

AUTORA: ROSA HERLINDA MELO DELGADO

TUTOR: DR. CÉSAR MONTAÑO GALARZA

QUITO, SEPTIEMBRE DE 2012

RESUMEN

La institución jurídica constitucional del estado de excepción no siempre ha sido conocida con este nombre en el constitucionalismo ecuatoriano, sino que ha tenido varias denominaciones tales como: facultades extraordinarias, estados de urgencia, estado de sitio y estado de emergencia, no obstante, con la vigencia de la Constitución de 2008, se introdujo la denominación “estado de excepción”, concebido como un mecanismo jurídico, constitucional y político que permite restablecer el orden público en circunstancias extraordinarias con el fin de garantizar, los derechos constitucionales, la democracia y el Estado de Derecho. La declaratoria del estado de excepción es emitida por el ejecutivo, mediante *decreto ejecutivo* el mismo que está sujeto a control político, constitucional e internacional, ya que en algunos casos podría restringir o suspender derechos constitucionales (contexto nacional) y derechos humanos (contexto internacional), los cuales son protegidos por tratados internacionales y por el Derecho Internacional Humanitario. En este contexto, la presente tesis iniciará revisando la evolución del estado de excepción en el constitucionalismo ecuatoriano, abordaremos de forma analítica y comparada (Estados miembros de la Comunidad Andina -CAN-) la naturaleza jurídica del estado de excepción, su regulación, funcionamiento, así como su relación con el Estado de Derecho (concebido éste como una estado legal y constitucional), fortaleciendo nuestro trabajo con el auxilio de la norma, la doctrina y la jurisprudencia.

AGRADECIMIENTO

A Dios por darme la sabiduría e inteligencia, necesarias para concluir esta etapa de mi vida.

A mi esposo Fernando por su comprensión y apoyo incondicional a lo largo de este proceso.

A la Universidad Andina Simón Bolívar, al área de Derecho y a todos mis profesores por sus conocimientos impartidos con generosidad y acierto.

Al Dr. César Montaña Galarza por su sabia y valiosa tutoría.

Rosa Melo Delgado

TABLA DE CONTENIDOS

INTRODUCCION	8
CAPÍTULO I.- EL ESTADO DE EXCEPCIÓN Y SUS ASPECTOS RELEVANTES....	10
1.- ANTECEDENTES DEL ESTADO DE EXCEPCIÓN	10
1.1 ORIGEN DEL ESTADO DE EXCEPCIÓN EN EL ECUADOR.....	11
1.2 NATURALEZA JURÍDICA DEL ESTADO DE EXCEPCIÓN.....	15
2.- CONCEPTO DE ESTADO DE EXCEPCIÓN.....	18
3.- ELEMENTOS DEL ESTADO DE EXCEPCIÓN.....	21
4.- PROCEDIMIENTO PARA LA ADOPCIÓN DE UN ESTADO DE EXCEPCIÓN	23
5.- PRINCIPIOS CONSTITUCIONALES PROPIOS DEL ESTADO DE EXCEPCIÓN	24
6.- POTENCIALES EFECTOS JURÍDICOS DE LOS ESTADOS DE EXCEPCIÓN	34
6.1 Desequilibrio entre las funciones estatales.....	34
6.2 Derechos constitucionales que se suspenden o limitan.....	35
6.3 Alteración del Estado de Derecho.....	36
7.- CONTROL CONSTITUCIONAL DEL ESTADO DE EXCEPCIÓN.....	41
CAPÍTULO II.-EL ESTADO DE EXCEPCIÓN EN EL CONSTITUCIONALISMO ANDINO	44
2.- EL ESTADO DE EXCEPCIÓN EN LAS CONSTITUCIONES DE LOS ESTADOS MIEMBROS DE LA COMUNIDAD ANDINA. SIMILITUDES Y DIFERENCIAS	45
2.1.- Denominación del estado de excepción.....	47
2.2.- Declaratoria del estado de excepción.....	49
2.3.- Procedimiento para decretar el estado de excepción	50
2.4.- Causas que justifican la declaratoria del estado de excepción.....	52
2.5.- Situación de los derechos constitucionales durante el estado de excepción.....	60
2.6.- Plazo de vigencia del estado de excepción	64
2.7.- Circunstancias de caducidad del decreto del estado de excepción	66
2.8.- Órganos estatales encargados del control del decreto.....	68
2.9.- Autoridades responsables por abusos cometidos durante el estado de excepción	73

3.- POTENCIALES EFECTOS JURÍDICOS DE LOS ESTADOS DE EXCEPCIÓN A PARTIR DE LAS CONSTITUCIONES DE LOS ESTADOS MIEMBROS DE LA COMUNIDAD ANDINA.	76
4.- ROL DE LAS CORTES CONSTITUCIONALES FRENTE A LOS ESTADOS DE EXCEPCIÓN.....	79
5.- REVISIÓN DE CASOS PARADIGMÁTICOS EN EL ECUADOR.....	81
CASO I.- PETROECUADOR: DECRETOS EJECUTIVOS 1680 DEL 20 DE ABRIL DEL 2009 Y 1838 DE 20 DE JULIO DE 2009.....	82
CASO II.- DECRETO EJECUTIVO 488 DE 30 DE SEPTIEMBRE DE 2010.....	89
CASO III.- DECRETO EJECUTIVO 872 DE 5 DE SEPTIEMBRE DEL 2011.....	96
6.- CONCLUSIONES.	105
7.- BIBLIOGRAFIA	110
8.- ANEXOS	115

INTRODUCCION

El estado de excepción, que es el término general con el cual nos referiremos a esta institución jurídica, constitucional y política a lo largo de este trabajo, constituye un tema interesante, en razón de que su estudio no ha sido abordado ni analizado en detalle, a partir de la Constitución del 2008, convirtiéndose así en un tema de ineludible revisión, por la importancia que engendra el que, en ciertos casos, pueda traer consigo la suspensión o limitación de derechos y libertades constitucionales y la alteración del Estado de Derecho, como lo veremos en su momento. Esta figura constitucional tiene su origen en sistemas dictatoriales (imperio romano, monarquía inglesa y española) en los cuales se producían graves violaciones a los derechos humanos, en razón de no estar limitada esta institución dentro del ordenamiento jurídico de cada Estado. De este abuso del estado de excepción, surgió la necesidad de conferirle una regulación, de limitar su operatividad y se estableció que únicamente fuera invocado con el fin de salvaguardar los derechos humanos, la democracia y el Estado de Derecho, permitiendo así que la actividad estatal no cese, sino que más bien se fortalezca con el auxilio de él, ante la concurrencia de circunstancias graves o extraordinarias. Así, al resultar precarios e insuficientes los ordenamientos internos de los estados, se procedió a regular la utilización de esta institución jurídica, quedando sujeta al control político, constitucional e internacional. En Ecuador el estado de excepción se encuentra regulado de conformidad con lo prescrito en la Constitución del 2008 (CRE) publicada en el Registro oficial No. 449 de 20 de octubre de 2008, en concordancia con la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (LOGJCC) publicada en el Segundo Suplemento del Registro Oficial No. 52 de 22 de octubre de 2009 y con la Ley de Seguridad Pública y del Estado ecuatoriano, publicada en el Suplemento del Registro Oficial No. 35 de 28 de septiembre del 2009.

En general, en todos los sistemas jurídicos del mundo se avizora la presencia de circunstancias extraordinarias para las cuales se ha previsto mecanismos de protección como el estado de excepción. En tal virtud el presente trabajo cuyo título es “*El Estado de excepción en el Ecuador y su relación con el Estado de Derecho*” pretende al menos revisar, de forma doctrinaria y jurisprudencial, si el estado de excepción está siendo utilizado por el ejecutivo en observancia a la normativa prevista en el texto constitucional vigente. Con este fin, hemos dividido esta investigación en dos capítulos; en el primero de ellos, revisaremos los antecedentes de los estados de excepción, su naturaleza jurídica, concepto y elementos, el procedimiento para su adopción, los principios constitucionales que lo sustentan, los potenciales efectos jurídicos que traen consigo los estados de excepción; y, el control constitucional de esta institución excepcional; en el segundo capítulo, realizaremos un análisis comparado sobre el estado de excepción en las constituciones de los estados miembros de la Comunidad Andina (CAN), sus efectos jurídicos, el rol de las cortes constitucionales frente a los estados de excepción y concluiremos nuestro estudio con la revisión de tres casos paradigmáticos sobre el estado de excepción en Ecuador, lo cual nos ayudará a sustentar nuestro análisis.

Los métodos y técnicas que utilizaremos para realizar este trabajo son: cualitativo cuya técnica es el análisis; y, comparativo mediante la técnica de la analogía. Asimismo, hemos recurrido, en su gran mayoría a doctrina foránea por cuanto es muy escasa la producción jurídica sobre este tema en nuestro país, a raíz de la expedición de la Constitución vigente, no obstante, hemos revisado jurisprudencia de la Corte Constitucional y opiniones dadas por constitucionalistas en medios de comunicación relacionados con el estado de excepción, con el propósito de aportar al menos con una inquietud al debate constitucional.

CAPÍTULO I.- EL ESTADO DE EXCEPCIÓN Y SUS ASPECTOS RELEVANTES

1.- ANTECEDENTES DEL ESTADO DE EXCEPCIÓN

El origen de la institución jurídica del estado de excepción, se remonta a civilizaciones antiguas¹, así podemos mencionar que en situaciones de crisis, con el ánimo de proteger el orden constitucional vigente, en Roma tuvo lugar la utilización de poderes excepcionales de carácter temporal que suspendían o limitaban ciertos derechos de las personas, a fin de controlar la situación y mantener el orden público. La autoridad que tenía la potestad de recurrir al estado de excepción se llamaba dictador y el órgano que le concedía amplios y plenos poderes para hacerlo era el senado romano. Desde esta época, la esencia del estado de excepción era salvaguardar la Constitución con la finalidad de mantener el Estado de Derecho. En Francia, mediante la expedición de la Ley del 10 de julio de 1791, se instauró la figura del estado de sitio, la misma que permite el uso de la fuerza armada con el propósito de hacer frente a tumultos y manifestaciones populares, asimismo esta Ley trajo consigo la suspensión de muchos derechos constitucionales.

En los Estados Unidos de América, con la expedición de la Constitución Federal de 1787, nació la institución de excepción, en virtud de la cual se permitió la suspensión de ciertos derechos individuales (hábeas corpus) en circunstancias de emergencia, tales como tumultos e invasiones; igualmente, en América Latina, con la independencia de la corona española², surgieron nuevos estados los cuales crearon su propio ordenamiento jurídico dentro del cual se reguló el estado de excepción, de hecho estos nacientes estados fueron el escenario perfecto para instaurar el estado de excepción, en virtud de las constantes dictaduras por las que tuvieron que pasar hasta conseguir

¹Florentín Meléndez, *Suspensión de los Derechos constitucionales en los Estados de Excepción según el Derecho Internacional de los Derechos Humanos*, San Salvador, Imprenta Criterio, 1999, p.18

² Los textos constitucionales de América Latina, fueron fuertemente influenciados por la ideología estadounidense, razón por la cual, tempranamente se contempló en las cartas fundamentales las situaciones de emergencia y los medios para enfrentar las mismas. Estas constituciones se caracterizaban por ser rígidas, conformadas por una parte dogmática y otra orgánica lo cual se mantiene hasta hoy, desde entonces la figura presidencial ha sido enorme, véase: <http://www.maec.es/es/MenuPpal/Ministerio/EscuelaDiplomatica/MasterenDiplomaciayRelacionesInternacionales/Documents/LASGUERRASDEINDEPENDENCIAIBEROAMERICANAS.pdf>, revisado el 01 de noviembre del 2012.

su estabilidad política. La utilización del estado de excepción en dichos estados fue una facultad potestativa del ejecutivo, lo cual acarreaba una concentración de poderes. En adelante, a partir del siglo XIX la utilización del estado de excepción se volvería frecuente y se expandiría a todos los estados. En el siglo XX, durante la Primera y Segunda Guerra Mundial surgieron nuevas instituciones de excepción, las cuales fueron incorporadas en la legislación interna de varios estados, emergiendo con más fuerza la figura presidencial y la subsecuente suspensión de un mayor número de derechos constitucionales.

1.1 ORIGEN DEL ESTADO DE EXCEPCIÓN EN EL ECUADOR

El antecedente de lo que hoy conocemos como estado de excepción fue incorporado a nuestro ordenamiento jurídico mediante la expedición de la Constitución de 1835. Inicialmente la regulación jurídica de las situaciones excepcionales centraba su atención en la preservación del orden público y la seguridad del Estado más no en la protección de los derechos constitucionales ni del Estado de Derecho. A continuación revisaremos brevemente las características de esta figura jurídica y su evolución en las Constituciones más representativas, esto es, las de 1835, 1850, 1869, 1906, 1967, 1978, 1998 y la Constitución de 2008.

Constitución de 1835.- En ella únicamente se regularon dos situaciones de emergencia referidas a casos de invasión exterior o de conmoción interna. El Art. 64 ibídem facultaba al ejecutivo para concurrir “al Congreso hallándose reunido acompañando los informes correspondientes, para que el Congreso le confiera detalladamente las facultades que considere necesarias”³, o en caso de receso del Congreso, el ejecutivo podía dirigirse al Consejo de Gobierno el cual debía calificar el peligro, previo a concederle las facultades para actuar. Así, las facultades concedidas al poder ejecutivo se limitaban “al tiempo y objetos indispensables para restablecer la

³ Constitución de 1835, Art. 64, pág. 13, disponible en <http://biblioteca.espe.edu.ec/upload/1835.pdf>, revisado el 15 de agosto del 2011.

tranquilidad y seguridad de la República”⁴; como vemos, esta Constitución aún no contempla el término de estado de excepción.

Constitución de 1850.- En esta Constitución el Art. 60 prescribe que en “los casos de grave peligro por causa de conmoción interior, que amenace la seguridad pública”⁵, el poder ejecutivo, previa autorización de la Asamblea Nacional y en receso del Consejo de Estado, podía ejercer ciertas facultades para contrarrestar la situación de crisis. De igual forma, en el Art. 61 *ibídem*, se preveía que en caso de “*guerra exterior*”⁶ podrá el ejecutivo asumir las facultades concedidas por la Asamblea Nacional o por el Consejo de Estado para restablecer la paz y la seguridad interna.

Constitución de 1869.- En los Arts. 60 y 61 de esta Carta Fundamental, dentro de las atribuciones especiales que se le concedía al poder ejecutivo, por primera vez se incluyó el término “*estado de sitio*”⁷, el cual tenía lugar en casos de ataque externo o conmoción interna, previa autorización del Congreso o del Consejo de Estado.

Constitución de 1906.- Esta Constitución⁸ es importante por cuanto en su Art. 83 se añadieron circunstancias de conflicto bélico, como son: caso de amenaza inminente, de invasión exterior, de guerra internacional o de conmoción interior a mano armada, en cuyas circunstancias el poder ejecutivo debía recurrir al Congreso, si estuviere reunido, y si no lo estuviere, al Consejo de Estado con el fin de que éstos pudieran evaluar la situación de urgencia, y si fuera justificada,

⁴ *Ibíd.*

⁵ Constitución de 1850, Art. 60, p. 16, disponible en <http://biblioteca.espe.edu.ec/upload/1850.pdf>, revisado el 15 de agosto del 2011.

⁶ *Ibíd.*, Art. 61.

⁷ Constitución de 1869, Art. 60, numeral 12, p.13, disponible en <http://biblioteca.espe.edu.ec/upload/1869.pdf>, revisado el 16 de agosto del 2011.

El numeral 12 del Art. 60, señala: “*Declarar en estado de sitio, con acuerdo del Congreso, o en su receso del Consejo de Estado, íntegra o parcialmente el territorio de la República por tiempo determinado, en caso de suceder o amenazar ataque exterior o conmoción interior; y decretar su cesación. Si reunido el Congreso durare todavía el estado de sitio, corresponde al Poder Legislativo decretar la cesación o continuación*”.

⁸ Constitución de 1906, Art. 83, pp.19 -21, disponible en <http://biblioteca.espe.edu.ec/upload/1906.pdf>, revisado el 15 de agosto del 2011.

se autorizaría al poder ejecutivo el uso de facultades extraordinarias mientras duren las circunstancias que les dieron lugar. Como podemos notar, en este texto constitucional no se contempla el estado de sitio, que si lo invocaba la Constitución de 1869.

Constitución de 1967.- Con la promulgación de esta Norma Suprema⁹, en el Art. 185 nuevamente se incorpora el estado de sitio en caso de conmoción interna o de conflicto con el exterior; no obstante, en esta ocasión la regulación se amplía sustancialmente ya que aun cuando el Congreso estuviere en receso, se le permitía al Presidente declarar por sí mismo el estado de sitio, quedando obligado a informar sobre las causas o situación emergente que le obligaron a la utilización de esta medida, así como al ejercicio de las facultades especiales que de este provenían. De igual forma, en los incisos segundo y tercero del numeral 2 del citado artículo, se disponía que el decreto en el cual constaba la declaración del estado de sitio debía especificarse las facultades extraordinarias arrojadas por la función ejecutiva, al igual que las garantías constitucionales que serían suspendidas, el tiempo que duraría el estado de sitio y las causas que lo motivaron. En el inciso tercero se disponía además que el Tribunal de Garantías Constitucionales en su primera sesión, sea ésta ordinaria o extraordinaria, confirme, limite o revoque las facultades extraordinarias que estaban siendo ejercidas por el Presidente de la República.

En el numeral 3 y 4, respectivamente, del artículo en análisis existe ya la prohibición de suspender el derecho a la vida, el derecho a la integridad personal y el derecho a la no expatriación; así también, se dispuso que el Congreso pudiera dar por terminado el estado de sitio si consideraba que las circunstancias que lo motivaron habían desaparecido. En esta Constitución podemos ver con mayor énfasis como se va abandonando el efecto draconiano del estado de sitio

⁹ Constitución de 1967, Art. 185, pp. 48-49, disponible es <http://biblioteca.espe.edu.ec/upload/1967.pdf>, revisado el 16 de agosto del 2011.

con matices dictatoriales para mudar a una nueva concepción en la cual las garantías constitucionales son preservadas.

Constitución de 1978.- En este texto constitucional al actual estado de excepción, se le denominaba “*estado de emergencia*”¹⁰ como lo podemos ver en el literal n) del Art. 78, en lo referente a las atribuciones y deberes del Presidente de la República quien en caso de inminente agresión externa, de guerra internacional, de grave conmoción o catástrofe interna, debía notificar sobre este hecho a la Cámara Nacional de Representantes, si no estuviere en receso o al Tribunal de Garantías Constitucionales, los cuales podían revocar la declaratoria de estado de emergencia si las circunstancias que lo propiciaron hubieren terminado. En lo demás, esta Constitución con ligeras variaciones, era acorde con las disposiciones previstas en la Constitución de 1967 para tales circunstancias.

Constitución de 1998.- La expedición de esta Constitución consolidó la institución jurídica del estado de excepción vigente en nuestros días, aún con la denominación de estado de emergencia proveniente de la Constitución de 1978. El capítulo 4 de la referida Constitución hablaba “Del Estado de emergencia” y a continuación encontramos los artículos que lo regulaban, así el Art. 180 disponía que el Presidente de la República podía decretar el estado de emergencia “en todo el territorio nacional o en una parte de él, en caso de inminente agresión externa, guerra internacional, grave conmoción interna o catástrofes naturales”¹¹.

Constitución de 2008.- El Capítulo Tercero referente a la Función Ejecutiva, en la Sección Cuarta, de la Norma Fundamental en vigor regula el *estado de excepción*. El Art. 164 de la

¹⁰ Constitución de 1978, Art. 78, literal n), pp. 24-25, disponible en <http://www.cortesuprema.gov.ec/cn/wwwcn/pdf/constituciones/43%201978%20Texto%20Original.pdf>, revisado el 16 de agosto del 2011. “Art. 180.- El Presidente de la República decretará el estado de emergencia, en todo el territorio nacional o en una parte de él, en caso de inminente agresión externa, guerra internacional, grave conmoción interna o catástrofes naturales. El estado de emergencia podrá afectar a todas las actividades de la sociedad o algunas de ellas.”

¹¹ Constitución de 1998, Art. 180, p.57, disponible en <http://biblioteca.espe.edu.ec/upload/1998.pdf>, revisado el 17 de agosto del 2011.

Constitución de la República¹² prescribe que la Presidenta o Presidente de la República, mediante un decreto ejecutivo tiene la facultad de declarar el estado de excepción en todo o en parte del territorio ecuatoriano cuando se susciten casos de agresión, conflicto armado internacional o interno, grave conmoción interna, calamidad pública o desastre natural.

Como pudimos advertir en la breve revisión de las constituciones precedentes todas ellas preveían circunstancias extraordinarias o situaciones emergentes en virtud de las cuales se le otorgaba al poder ejecutivo, facultades o atribuciones especiales para contrarrestar las mismas; no obstante, la denominación de estado de excepción surge con el advenimiento de la Constitución de Montecristi, Carta en la cual se regula dicha institución jurídica, de conformidad con la normativa vigente en los tratados e instrumentos internacionales, garantizando así la vigencia de los derechos constitucionales del individuo.

1.2 NATURALEZA JURÍDICA DEL ESTADO DE EXCEPCIÓN

El estado de excepción evoluciona y es concebido como una respuesta a la necesidad de proteger al hombre de maltratos en razón de su ideología, raza, procedencia, entre otros; debido a las guerras mundiales que habían tenido lugar hasta entonces. En este orden de ideas, Lautaro Ríos Álvarez señala que la figura jurídica del estado de excepción ha existido siempre y que la misma ha ido evolucionando de acuerdo a la cultura política que ha existido en cada sociedad en relación a la *“conciencia de humanidad frente a un mismo tema”*¹³. El citado autor añade que en las sociedades antiguas se reaccionaba de forma impulsiva frente a situaciones de crisis o peligro, sin detenerse a pensar en el individuo y sus derechos como tal.

¹² Constitución del 2008 - CRE (RO 449 de 20 de octubre de 2008). “Art. 164.- La Presidenta o Presidente de la República podrá decretar el estado de excepción en todo el territorio nacional o en parte de él en caso de agresión, conflicto armado internacional o interno, grave conmoción interna, calamidad pública o desastre natural. La declaración del estado de excepción no interrumpirá las actividades de las funciones del Estado”.

¹³ Lautaro Ríos Álvarez, *Los Estados de Excepción Constitucional en Chile*, IuS Et Praxis - Derecho en la Región, Editorial Universidad de Talca, Chile, 2002, p. 252.

En la segunda mitad del siglo XX se da inicio a la normativación de los estados de excepción desde dos perspectivas: La primera: dotar al gobierno de poderes especiales en circunstancias extraordinarios o excepcionales; y, la segunda: proteger los derechos individuales del ser humano mientras dure la situación de crisis o peligro. Esta regulación trajo consigo el que no se suspendan todos los derechos del hombre durante la vigencia del estado de excepción, sino únicamente aquellos que taxativamente constaren en la Constitución de cada estado y que no fueren esenciales para el ser humano.

Por lo expuesto, podemos concluir que el estado de excepción es una institución de naturaleza jurídica, constitucional y política, regida por el Derecho Internacional Humanitario¹⁴ razón por la cual posee naturaleza *erga omnes* en función de las obligaciones que engendran los tratados y convenios sobre derechos humanos; de ahí que el estado de excepción tenga como objetivo principal proteger el Estado de Derecho y los derechos constitucionales de las personas mientras dura la circunstancia extrema que amenaza con colapsar la institucionalidad jurídica. En este sentido, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha señalado que “la verdadera naturaleza y el único y auténtico fin de los estados de excepción es la defensa de la democracia de las instituciones del Estado de Derecho y el respeto de los derechos humanos”¹⁵, de lo cual se puede inferir que la declaración del estado de excepción, coadyuva en la permanencia del Estado

¹⁴ El Derecho Internacional Humanitario (DIH), es una rama del Derecho Internacional Público, conformado por un conjunto de normas y principios que buscan proteger a las personas (civiles, excombatientes, médicos, religiosos, entre otros) de hostilidades propias de conflictos armados. El DIH, constituye el derecho de aceptación universal y lo podemos encontrar en los Convenios de Ginebra de 1949, de los cuales son parte la mayoría de estados. Sus signos distintivos son los emblemas de la cruz roja y de la media luna roja, entre otros; tomado de: Servicio de Asesoramiento en Derecho Internacional Humanitario, *¿Qué es el derecho internacional humanitario?* CICR, <http://www.icrc.org/spa/assets/files/other/dih.es.pdf>, revisado, 30 de octubre del 2012.

¹⁵ Citado por Cecilia Anicama Campos, en *Derecho Humanos y Estado de Excepción*, Comisión Andina de Juristas, disponible en <http://190.41.250.173/rij/bases/excep/esquema.HTM>, 2003, revisado el 15 de agosto del 2011. Corte Interamericana de Derechos Humanos, Opinión Consultiva OC-8/87, “El Hábeas Corpus bajo suspensión de garantías”, 30 enero 1987, párrafo 20.

de Derecho y del orden constitucional¹⁶, con la finalidad de salvaguardar los derechos constitucionales y conservar las instituciones democráticas que puedan garantizar el ejercicio de los mismos.

En la misma línea de pensamiento, el Art. 4 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, dispone que “*en situaciones excepcionales que pongan en peligro la vida de la nación [...]*”¹⁷, un Estado Parte, puede suspender ciertas obligaciones internacionales siempre y cuando no contravengan a las normas de Derecho Internacional. Esta disposición encuentra sustento en el principio universal de supremacía de los derechos humanos, los cuales son intangibles y por tanto todos los estados están en la obligación de acatar las normas atinentes a esta materia.

Vale recordar que en tiempos normales un Estado posee herramientas o mecanismos ordinarios previstos en su ordenamiento jurídico que le permiten mantener el orden institucional y garantizar los derechos de sus ciudadanos; sin embargo, existen situaciones imprevistas que amenazan con destruir el orden constituido y es ahí donde se hace indispensable la utilización de medidas o mecanismos extraordinarios como la declaratoria del estado de excepción para que prevalezca dicho orden. Entonces, el estado de excepción constituye la legítima defensa del Estado frente a situaciones de extrema complejidad y peligro debido a las cuales las instituciones jurídicas y políticas colapsan y son insuficientes para enfrentar tal emergencia. Como podemos colegir, el estado de excepción es una institución jurídica del Estado de Derecho y no ajena a él, la misma que es utilizada en situaciones extraordinarias, en observancia a determinados requisitos y medidas necesarias para repeler dicha situación, todo lo cual indica que la figura jurídica materia

¹⁶Al respecto el constitucionalista, Jorge Zavala Egas, manifestó que el resto del ordenamiento jurídico del estado se mantiene. Es decir tanto la Asamblea Nacional como el Poder Judicial podrán seguir funcionando, en Buró de Análisis Informativo del 1 de octubre del 2010, disponible en <http://www.burodeanalisis.com/2010/10/01/estado-de-excepcion-implica-suspension-de-derechos/>, revisado el 20 de noviembre del 2011.

¹⁷Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, Parte II, Art. 4.
Este Pacto fue adoptado y abierto a la firma, ratificación y adhesión por la Asamblea General de las Naciones Unidas en su resolución 2200 A (XXI), de 16 de diciembre de 1966 y entró en vigor el 23 de marzo de 1976.

de estudio, rige temporalmente y bajo ningún precepto debe ser indefinida o permanente ya que su naturaleza es la de cesar una vez que se haya restaurado el orden público y la normalidad¹⁸. En tal virtud, “los estados de excepción están constituidos por un orden jurídico provisional destinado a asegurar de manera inmediata el restablecimiento y la estabilidad del definitivo orden jurídico en el marco de un Estado de Derecho”¹⁹, con lo cual podemos decir que el estado de excepción es una institución subsidiaria al Estado de Derecho, prevista para restituir y normalizar el mismo cuando así lo requieren las circunstancias.

2.- CONCEPTO DE ESTADO DE EXCEPCIÓN

El concepto de estado de excepción es muy complejo, no hay un consenso en la doctrina al respecto. En muchos casos al estado de excepción se lo conoce como estado de emergencia, estado de sitio, estado de catástrofe, estado de anormalidad, estado de alarma, estado de crisis, estado de calamidad, entre otros; siendo el estado de excepción el género y las otras denominaciones la especie. Por nuestra parte, para efectos de una mejor comprensión en este trabajo utilizaremos el término “*estado de excepción*” como género, esto es, como terminología general para referirnos a situaciones extraordinarias, de necesidad y peligro inminente.

Para Julio César Trujillo, “los estados de excepción son situaciones en las que el Poder ejecutivo no puede salvar la seguridad externa o el orden público con las facultades ordinarias que la Constitución y las leyes le atribuyen y, por lo mismo, necesita para el efecto potestades extraordinarias hasta que los peligros sean conjurados”²⁰, criterio con el que coincidimos en la

¹⁸ El orden público constituye por un lado, la garantía de que nuestros derechos no serán conculcados, y por otro, el límite de la libertad que tenemos para ejercer esos mismos derechos, pues no podemos ir más allá de lo permitido por la norma, “nuestros derechos terminan donde comienzan los de los demás. En cuanto a la normalidad, ésta hace referencia al perfecto funcionamiento de las funciones estatales, instituciones democráticas y goce de los derechos constitucionales dentro de un marco jurídico constitucional.

¹⁹ Florentín Meléndez, *Suspensión de los Derecho Fundamentales en los Estados de Excepción según el Derecho Internacional de los Derechos Humanos*, San Salvador, Imprenta Criterio, p.36.

²⁰ Julio César Trujillo, *Teoría del Estado en el Ecuador. Estudio de Derecho constitucional*, Segunda edición, UASB, Quito, 2006, p.202.

medida que el estado de excepción únicamente puede ser invocado cuando las facultades ordinarias son insuficientes para enfrentar una circunstancia de extrema gravedad. Igualmente, Rafael Díaz Blanco²¹, señala que el estado de excepción tienen lugar en situaciones extraordinarias e imprevisibles en las cuales es fundamental salvaguardar el Estado de Derecho, en cuyo caso se le concede al poder ejecutivo, poderes o facultades especiales amplios y suficientes para que le sea posible contrarrestar la circunstancia de peligro por la que atraviesa el estado y proteger la intangibilidad de los derechos constitucionales hasta retornar a la normalidad.

Los estados de excepción en sentido estricto, “son regímenes jurídicos especiales originados en circunstancias extraordinarias de variada índole –natural, ecológica, sanitaria, económica, política- que ponen en peligro la estabilidad de las instituciones, la vida de la nación o de sus habitantes, cuya finalidad es procurar el restablecimiento de la normalidad”²². De la definición que antecede se colige que los estados de excepción también son concebidos como “regímenes jurídicos especiales”, los cuales tienen lugar en circunstancias excepcionales, las mismas que amenazan con desestabilizar el orden público constituido en un Estado. Según Florentín Meléndez²³, el estado de excepción es una institución legitimada la cual tiene lugar en circunstancias de peligro real, criterio que aporta de manera eficaz a la conceptualización de la

²¹ “[...] el estado de excepción configura una situación anormal e imprevista que es necesario e indispensable regular para enfrentarlas sin desnaturalizar el estado de derecho, por el contrario, se trata de mantener su vigencia plena. Por ello, ante una situación extraordinaria, previamente determinada, se flexibiliza el principio de separación de los poderes, se amplían los poderes del gobierno, es decir, del Poder ejecutivo para superar la situación anormal y garantizar y sólo para ello, la permanencia del estado de derecho, la estabilidad de las instituciones y la protección de los derechos ciudadanos”.

Rafael Díaz Blanco, *El Estado de Excepción*, disponible en: http://www.alzandolavoz.com/NOTAS_DERECHO_CONSTITUCIONAL/Tema_17_Los_estados_de_excepcion_7274_2_190309.pdf, revisado el 20 de enero del 2012.

²² Jesús María Casal, “*Los Estados de Excepción en la Constitución de 1999*”, Editorial Sherwood, Caracas, 1999, p. 47.

²³ Florentín Meléndez, *Suspensión de los Derechos Fundamentales en los Estados de Excepción según el Derecho Internacional de los Derechos Humanos*, San Salvador, Imprenta Criterio, p.39. [...] “constituye un mecanismo de respuesta última del Estado frente a una situación de peligro real o inminente, que además es grave e insuperable por los cauces legales normales de que se dispone en un momento determinado, y que es capaz de provocar una alternación en el funcionamiento de las instituciones del Estado y en el ejercicio normal de ciertos derechos, libertades y garantías de las personas.”

institución jurídica objeto de estudio por cuanto en él se enuncian las características esenciales del estado de excepción, entre otras, la naturaleza jurídica de esta institución, su excepcionalidad, que se trata de un mecanismo para contrarrestar la situación extrema de peligro inminente, que no puede ser superado por ningún mecanismo jurídico ordinario, que tiene vigencia temporal, limitada y que genera la alteración de determinados derechos, libertades y garantías personales en pro de los derechos constitucionales de la mayoría. Similar criterio es compartido por Nina Pacari al señalar que el estado de excepción es un mecanismo jurídico enmarcado dentro de un Estado democrático que tiene como propósito solucionar problemas emergentes y defender los derechos constitucionales de la colectividad mientras se mantenga la situación extraordinaria.²⁴

De los criterios que anteceden, en el *contexto ecuatoriano* podemos definir al estado de excepción como un mecanismo o medida de naturaleza jurídica ejercida por el ejecutivo y que se encuentra regulada por la Constitución, cuyo objetivo es contrarrestar situaciones extraordinarias o de gran necesidad que se encuentran previstas con anterioridad, las cuales deben ser fácticas e inminentes y que además atenten contra la seguridad del Estado²⁵, los derechos esenciales de las personas y la institucionalidad democrática del Estado de Derecho, razón por la cual está sujeto a un tiempo de vigencia determinado y a un control político, constitucional e internacional.

²⁴“Un mecanismo o arreglo normativo-constitucional con que cuentan los Estados Democráticos para proscribir problemas, así como, defender los derechos de los ciudadanos que desarrollan su existencia dentro del territorio nacional y que a causa de eventos imprevisibles, dichos derechos no pueden ser protegidos con los mecanismos jurídico-institucionales regulares acogidos en la normativa Constitucional y legal”, Corte Constitucional ecuatoriana, Sentencia 0003-09-EE., p. 21, disponible en: <http://186.42.101.3/alfresco/d/d/workspace/SpacesStore/6a7cdeb2-70b1-437a-8ee0-8b299f071f0e/0003-09-EE-res.pdf>

²⁵ La seguridad del Estado, hace referencia a la seguridad integral del Estado, ya que garantiza el orden público, la soberanía nacional, la convivencia pacífica, el buen vivir de los habitantes del territorio nacional en un ambiente de respeto y goce de sus derechos individuales y colectivos, los cuales están amparados por las garantías constitucionales.

3.- ELEMENTOS DEL ESTADO DE EXCEPCIÓN

Valiéndonos de los criterios anteriormente señalados, a continuación trataremos de extraer los elementos intrínsecos que, desde nuestro punto de vista caracterizarían al estado de excepción y que determinarían su vigencia y legalidad en épocas de crisis o situaciones extraordinarias.

a) Necesidad.- Creemos que este elemento es fundamental para comprender la esencia del estado de excepción, ya que de la necesidad²⁶ de confrontar una situación anormal e inesperada, se recurre al estado de excepción, el cual está regulado por la Constitución con el objeto de no transgredir el Estado de Derecho. En virtud de este mecanismo hay flexibilidad en el principio de separación de los poderes, ampliándose el poder del ejecutivo con la finalidad de superar el estado de emergencia y retornar a la normalidad. En tales circunstancias, el poder ejecutivo podría restringir o suspender determinados derechos constitucionales, sin que por ello le esté permitido actuar arbitrariamente, sino bajo la supervisión de los otros poderes estatales, así como de la comunidad internacional.

b) Causas, hechos generadores o situaciones anormales o extremas.- Al respecto, vemos que no siempre se invocan causas reales que ameriten la declaratoria del estado de excepción, sino la presunción de la ocurrencia de una de ellas; lo óptimo sería que la causa que se invoque en el texto declaratorio del estado de excepción sea real o inminente, pues es inadmisibles la previsión como justificativo para hacer uso del estado de excepción, por cuanto se estaría

²⁶Néstor Pedro Sagüés; "Los roles del poder judicial ante el estado de necesidad", en Defensa de la Constitución, Garantismo y Controles, Víctor Bazán Coordinador, Ediar, UNAM, México, 2003, pp.1045-1046. "[...] una hipótesis genuinamente extrema donde el estado, o el sistema político, corre un peligro real de destrucción o caos social. Se está mentando, entonces, una grave crisis sistémica y tensiva, apta para desarticular o quebrar la funcionalidad del régimen. [...] en ese estado de necesidad bueno es distinguir la situación crítica en sí misma, del sujeto necesitado que es quien debe adoptar las medidas para enfrentarla, y el derecho de necesidad dictado para superar el trance. [...]". Para Néstor Pedro Sagüés, la declaratoria del estado de excepción obedece a una necesidad imperiosa de evitar un mal mayor, real o inminente, el cual no es posible contrarrestar con la utilización de mecanismos jurídicos ordinarios.

suscitando un estado de excepción ficticio e ilegítimo en virtud de no reunir los requisitos constitucionales previstos para su operatividad.

c) Temporalidad.- Este elemento nos parece de vital importancia en razón de impedir que el estado de excepción se prolongue indefinidamente o con carácter permanente ya que si esto ocurriera, el Estado de Derecho dejaría de existir e imperaría la arbitrariedad y un único poder hegemónico. La razón de ser del estado de excepción radica en su utilidad para manejar anomalías colectivas y graves, lo cual a su vez tiene como finalidad combatir la crisis e impedir la extensión de sus efectos, hasta conseguir el restablecimiento del orden público. Cuando las causas que originen la situación extrema y urgente prevalezcan de forma constante o permanente, el Estado no puede continuar invocando las mismas para mantener el estado de excepción si fuera éste el caso, este mecanismo excepcional se estaría convirtiendo en la regla y el Estado de Derecho en la excepción lo cual no tiene sustento jurídico.

d) Suspensión de libertades.- En virtud de la vigencia de los estados de excepción se podrían limitar el ejercicio de los derechos constitucionales señalados en el texto constitucional, con el fin de salvaguardar el Estado de Derecho y el goce de los derechos intangibles, así por ejemplo, con el advenimiento de una calamidad pública o un desastre natural, como en el caso de una pandemia o de un ciclón, se justificaría la limitación del ejercicio del derecho a la libertad de tránsito con el objeto de salvaguardar el derecho a la vida de la población.

e) Control.- Al igual que los elementos antes citados, el control del estado de excepción es fundamental si se quiere mantener el Estado de Derecho, evitar un abuso de poder y una inadecuada utilización de esta figura jurídica por parte del ejecutivo. El control político del decreto que contiene la declaratoria del estado de excepción está a cargo de la Asamblea Nacional y el control constitucional en manos de la Corte Constitucional, la cual tiene a su cargo la difícil tarea de verificar si el contenido del decreto declaratorio del estado de excepción es compatible con el

Texto Supremo, en caso de no serlo deberá declararlo inconstitucional. En la práctica no se observa un verdadero control constitucional de los decretos ejecutivos declaratorios del estado de excepción, lo cual lo podemos corroborar tan sólo revisando la nomina de decretos de excepción que se han emitido, repetitivamente en el mismo lugar y por la misma causa (Ver anexo I).

4.- PROCEDIMIENTO PARA LA ADOPCIÓN DE UN ESTADO DE EXCEPCIÓN

Sobre el particular, Germán Bidart Campos señala que con fundamento en el equilibrio entre los medios razonables adoptados para afrontar las circunstancias emergentes y la defensa de los derechos y libertades individuales²⁷ previo a la vigencia del estado de excepción, debe existir por parte del Presidente un pronunciamiento oficial y motivado acerca de las circunstancias emergentes que le obligan a hacer uso de esta medida extrema con la finalidad de que el control constitucional pueda efectuarse de forma neutral y reflexiva; en idéntico escenario, es imprescindible determinar el espacio y el tiempo de duración del estado de excepción, por cuanto este mecanismo no puede ser utilizado de forma permanente sino, únicamente mientras duren las circunstancias²⁸ que le dieron lugar. En tal sentido, creemos que el procedimiento que debería observarse en cuanto a la adopción del estado de excepción es el siguiente:

a.- Emisión.- El decreto ejecutivo mediante el cual se declara el estado de excepción, nace a la vida jurídica desde el momento en que es suscrito por el Presidente en observancia a las disposiciones previstas en la Constitución (requisitos de forma y fondo) para el efecto, lo cual debería seguirse rigurosamente para que su texto sea perfectamente comprensible y no de lugar a tergiversaciones por parte de la opinión pública o ciudadana.

²⁷ Citado por Antonio María Hernández, en *Las Emergencias y el Orden Constitucional*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, Segunda Edición, México, 2003, p. 67. “Germán Bidart Campos “con base en la conciliación entre la eficacia de los medios razonables elegidos para superar la emergencia y la protección de los derechos y libertades individuales.”

²⁸ Las causas que justifican la declaratoria de un estado de excepción deben estar prescritas expresamente en la legislación interna de un estado, caso contrario su vigencia no tendría sustento jurídico.

b.- Notificación.- El decreto ejecutivo con la declaratoria del estado de excepción expedido por el Presidente debe ser notificado a la Asamblea Nacional, organismo al que le corresponde ejercer el control político y en caso de que dicho decreto no reúna los requisitos establecidos para su vigencia, la Asamblea debería *revocarlo*, cosa que aún no hemos palpado; igualmente, corresponde notificar a la Corte Constitucional para que éste órgano ejerza el control del referido decreto; el Pleno de la Corte podrá declarar su inconstitucionalidad si el caso lo amerita; finalmente, de manera obligatoria, el ejecutivo deberá notificar a los organismos internacionales pertinentes en el lapso de cuarenta y ocho horas posteriores a la firma del decreto ejecutivo,

c.- Vigencia: La declaratoria del estado de excepción podrá estar en vigor durante sesenta días, pudiendo ser prorrogado por treinta días más, cuando así lo requiera la situación emergente, hecho que debe ser igualmente notificado a la Asamblea Nacional, a la Corte Constitucional y a la comunidad internacional, caso contrario se entenderá *caducado* y sin valor constitucional y legal alguno.

d.- Terminación: El momento que desaparezcan las circunstancias extraordinarias que propiciaron la declaratoria del estado de excepción, el Presidente mediante decreto ejecutivo, deberá notificar inmediatamente con el informe correspondiente a la Asamblea Nacional, a la Corte Constitucional y a la comunidad internacional, sobre la terminación del mismo.

5.- PRINCIPIOS CONSTITUCIONALES PROPIOS DEL ESTADO DE EXCEPCIÓN

Como un preámbulo a la enunciación de los principios que sustentan al estado de excepción es fundamental expresar que “un principio es una norma ambigua, general y

abstracta”²⁹, ambigua por cuanto necesita ser interpretada y opera en casos concretos; general porque debe ser observada por todos los seres humanos sin excepción; y, abstracta en razón de ser útil para interpretar cualquier clase de norma jurídica o situación fáctica. Del mismo modo, diremos que los principios permiten “identificar normas contradictorias (*antinomias*) y también lagunas del sistema jurídico (*anomias*)”³⁰, lo cual garantiza un sistema jurídico coherente, sistemático y válido. Entonces, el estado de excepción al ser una institución jurídica de origen internacional, está sujeto a la observancia de principios universales, los cuales limitan y controlan las actuaciones de los poderes públicos, en especial del poder ejecutivo para evitar actos arbitrarios procedentes de él. Estos principios poseen rango constitucional lo cual contribuye a que el estado de excepción sea compatible con el Estado de Derecho.

Debemos también manifestar que los principios constitucionales aplicables al estado de excepción son interdependientes, de tal forma que si uno de ellos falta, su vigencia no sería constitucional; sin embargo, doctrinariamente no existe un consenso sobre el número de principios aplicables al estado de excepción; por lo expuesto, en el presente trabajo, citaremos aquellos que creemos primordiales para sustentar la juridicidad de esta institución excepcional.

5.1 Principios de necesidad.- Este principio es primordial en lo atinente a la suspensión o limitación de derechos y garantías fundamentales ya que de él se deriva el ejercicio de las facultades excepcionales, en virtud de constituir la columna vertebral sobre la cual descansan los demás principios que veremos *infra*. Según la naturaleza de este principio, al poder ejecutivo le está permitido declarar el estado de excepción, siempre y cuando los medios o mecanismos ordinarios previstos en el ordenamiento jurídico sean incapaces de resolver o afrontar una

²⁹ Ramiro Ávila Santamaría, *Los Principios de aplicación de los derechos*, en La Constitución del 2008 en el contexto andino. Análisis desde la doctrina y el derecho comparado, Editor Ramiro Ávila Santamaría, Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, Quito, 2008, p.40

³⁰ *Ibíd.*, p. 41.

circunstancia o situación real de extremo peligro para la permanencia de la democracia, la protección de los derechos constitucionales y la existencia del Estado como tal (poder, territorio, población, soberanía, reconocimiento internacional). Las disposiciones de Derecho Internacional que sustentan el principio de necesidad están previstas en el Art. 4.1 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP)³¹; en el Art. 27.1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH)³² y; en el Art. 15.1 del Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales (CEDH)³³. Las citadas normas permiten a los estados la suspensión o limitación temporal de determinados derechos constitucionales, con el propósito de evitar males mayores que afectarían a la colectividad.

5.2 Principio de Proporcionalidad (justa medida).- Este principio tiene que ver con la idoneidad (adecuado para repeler el peligro), necesidad (inexistencia de otro mecanismo para repeler el peligro) y proporcionalidad propiamente dicha (contrarrestar un mal mayor con uno menos lesivo) de las medidas adoptadas para superar la situación extraordinaria, su ámbito de aplicación y la gravedad de la crisis. Los medios o mecanismos utilizados para repeler un peligro real deberán ser proporcionales a éste; de ahí que la declaratoria del estado de excepción no se justifique, mientras no se demuestre que era imposible contrarrestar una circunstancia o situación extrema y peligrosa mediante la utilización de las medidas ordinarias. Por ello, el “principio de

³¹ Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP). “Art. 4.1. En situaciones excepcionales que pongan en peligro la vida de la nación y cuya existencia haya sido proclamada oficialmente, los Estados Partes en el presente Pacto podrán adoptar disposiciones que, en la medida estrictamente limitada a las exigencias de la situación, suspendan las obligaciones contraídas en virtud de este Pacto, siempre que tales disposiciones no sean incompatibles con las demás obligaciones que les impone el derecho internacional y no entrañen discriminación alguna fundada únicamente en motivos de raza, color, sexo, idioma, religión u origen social”.

³² La Convención Americana sobre Derechos Humanos o Pacto de San José, fue suscrita en la Conferencia Especializada Interamericana sobre Derechos Humanos en San José, Costa Rica. Esta Convención fue adoptada el 22 de noviembre de 1969 y entró en vigencia el 18 de julio de 1978. Depositario: Secretaría General OEA (Instrumento Original y Ratificaciones). Serie sobre Tratados OEA N° 36 – Registro ONU 27/08/1979 N° 17955.

³³ El Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales, conocido también como Convención Europea de Derechos Humanos, fue firmado en Roma el 4 de noviembre de 1950 y entró en vigor el 3 de septiembre de 1953.

proporcionalidad, no debe ser analizado en abstracto”³⁴, sino en el caso concreto, en consideración a su magnitud y características propias. Este principio permite poner un límite a la vigencia del estado de excepción, en cuanto a su duración y medidas.

El principio de proporcionalidad se halla previsto en el Art. 4.1 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos³⁵, en el Art. 27.1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos³⁶; y, en el Art. 15.1 del Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales³⁷.

5.3 Principio de legalidad (Nullum crimen, nulla poena, sine lege).- Este principio exige que el estado de excepción se encuentre regulado por el ordenamiento jurídico interno (de forma escrita y previa) del Estado en el cual se aplica, para que sea legítimo y no violente el Estado de Derecho; de igual forma, deberá estar sujeto al control tanto interno como externo, en cuanto a su operatividad. En el contexto internacional, será esencial el notificar acerca de la declaratoria del estado de excepción a la comunidad internacional en consideración a los pactos de los cuales el Ecuador es parte. Si no se cumpliera con este requisito se estaría transgrediendo las normas de Derecho Internacional, a las cuales todo Estado Parte debe sujetarse. Asimismo, el estado de

³⁴Leandro, Despouy, *Los derechos humanos y los estados de excepción*, Instituto de Investigaciones jurídicas, Universidad, UNAM, México, 1999, p.40.

³⁵ Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.- Art. 4, numeral 1.- “En situaciones excepcionales que pongan en peligro la vida de la nación y cuya existencia haya sido proclamada oficialmente, los Estados Partes en el presente Pacto podrán adoptar disposiciones que, en la medida estrictamente limitada a las exigencias de la situación, suspendan las obligaciones contraídas en virtud de este Pacto, siempre que tales disposiciones no sean incompatibles con las demás obligaciones que les impone el derecho internacional y no entrañen discriminación alguna fundada únicamente en motivos de raza, color, sexo, idioma, religión u origen social”.

³⁶ Convención Americana sobre Derechos Humanos.- Art. 27, numeral 1.- “ En caso de guerra, de peligro público o de otra emergencia que amenace la independencia o seguridad del Estado parte, éste podrá adoptar disposiciones que, en la medida y por el tiempo estrictamente limitados a las exigencias de la situación, suspendan las obligaciones contraídas en virtud de esta Convención, siempre que tales disposiciones no sean incompatibles con las demás obligaciones que les impone el derecho internacional y no entrañen discriminación alguna fundada en motivos de raza, color, sexo, idioma, religión u origen social”.

³⁷ Convenio Europeo sobre Derechos Humanos.- Art.15.- 1. “En caso de guerra o de otro peligro público que amenace la vida de la nación, cualquier Alta Parte Contratante podrá tomar medidas que deroguen las obligaciones previstas en el presente Convenio en la estricta medida en que lo exija la situación, y a condición de que tales medidas no estén en contradicción con las restantes obligaciones que dimanar del derecho internacional [...]”.

excepción no es legítimo si no se enmarca dentro de la norma constitucional, de la ley que lo regula y de los documentos internacionales en materia de derechos humano. El principio de legalidad interactúa con el principio de constitucionalidad, sin embargo; el primero está supeditado al imperio del segundo; así por ejemplo, el estado de excepción no puede ser declarado si no se ha suscitado una de las causas previstas en la Constitución.

5.4 Principio de temporalidad.- El principio de temporalidad, constituye la piedra angular del estado de excepción, ya que limita su existencia a un periodo de tiempo determinado. Si este mecanismo se prolonga por más tiempo que el explícitamente señalado, deja de ser un medio idóneo y constitucional, convirtiéndose en un mecanismo arbitrario, permanente e inconstitucional. En este contexto, el Art. 27 de la Convención Americana de Derechos Humanos, señala que el estado de excepción debe estar en vigencia *“por el tiempo estrictamente limitado a las exigencias de la situación”*³⁸, con lo cual es evidente que el estado de excepción no se puede dilatar por más tiempo que el rigurosamente necesario para superar la circunstancia excepcional que lo motivó. De conformidad con este principio las medidas extraordinarias que acojan los Estados, deberán ser temporales y no permanentes, caso contrario se estaría contrariando al principio de legalidad, al ordenamiento jurídico interno e internacional y al Estado democrático de Derecho.

5.5 Principio de territorialidad.- Este principio coadyuva a la delimitación geográfica de las medidas que se dicten en razón de la declaratoria del estado de excepción, lo cual permite que dichas medidas sean eficaces en una parte o en la totalidad del territorio nacional, dependiendo de la circunstancia que lo genere; así por ejemplo, si en una región hay inundaciones, el estado de excepción estará vigente únicamente en ese lugar y no en todo el Ecuador, por cuanto no es necesario; de ahí que la razón de ser de este principio sea la de delimitar las facultades

³⁸ Convención Americana de Derechos Humanos, Art. 27, p.15.

extraordinarias del ejecutivo de forma específica a la zona, región o comunidad en la cual haya tenido real ocurrencia una circunstancia extraordinaria, imprevista y atentatoria de los derechos y garantías constitucionales. En definitiva, dicha delimitación territorial del estado de excepción tiene como finalidad evitar en lo posible la suspensión de derechos y garantías constitucionales innecesariamente.

5.6 Principio de razonabilidad (razones legítimas).- Por medio del citado principio se logra un equilibrio entre las circunstancias de peligro y las medidas adoptadas para repeler o subsanar las mismas; así, por ejemplo, si existiese una epidemia de paludismo en la ciudad de Macas, sería razonable declarar el estado de excepción únicamente en esta parte del territorio ecuatoriano, con la finalidad de contrarrestar dicha situación emergente, no obstante sería poco razonable y desproporcional hacerlo en la totalidad del territorio nacional por cuanto esta epidemia está focalizada exclusivamente en esta zona. Daniela Dávalos al referirse al principio de razonabilidad expone lo siguiente: “La razonabilidad supone que el acto de dictar un estado de excepción guarde relación con la justicia y la necesidad”³⁹, es decir que dicho acto no sea arbitrario, sino equitativo, ecuánime, acorde a las circunstancias, perfectamente motivado; y que las medidas adoptadas para afrontar la situación de crisis sean eficaces para extinguirla.

5.7 Principio de notificación.- Este principio es muy importante por cuanto si el Estado no procede a notificar con la declaratoria del estado de excepción, tanto a la comunidad nacional como a la internacional, “no podrá invocar frente al orden internacional el derecho que éste le reconoce de suspender ciertas normas en circunstancias excepcionales”⁴⁰, tales como el derecho a la libertad de tránsito frente a una grave conmoción interna. Cabe resaltar, que es imprescindible

³⁹Daniela Dávalos, *Estados de excepción ¿Mal necesario o herramienta mal utilizada? Una mirada desde el constitucionalismo contemporáneo*, en *Neoconstitucionalismo y Sociedad*, Editor Ramiro Ávila Santamaría, Serie Justicia y Derechos Humanos, Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, Quito, 2008, p. 141.

⁴⁰ Leandro, Despouy, *Los derechos humanos y los estados de excepción*, Instituto de Investigaciones jurídicas, Universidad, UNAM, México, 1999, p.30.

que la notificación se la realice cuando se proclama, prorroga o culmina el estado de excepción, en observancia a las disposiciones previstas en el Art. 4 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos⁴¹; y, en el Art. 27 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos⁴², instrumentos internacionales de los cuales el Ecuador es parte.

En definitiva, la importancia de este principio radica en que por medio de él se da a conocer a los Estados Partes las razones por las cuales se justifica el incumplimiento temporal de ciertas obligaciones contraídas en virtud del Pacto respectivo. Cuando un Estado Parte inobserva este principio, ocasiona que el estado de excepción no sea reconocido como tal por la comunidad internacional y por lo tanto, no le esté permitida la suspensión o restricción de ningún derecho fundamental y si lo hace, será responsable de este hecho ante los demás Estados Partes.

5.8 Principio de proclamación.- Este principio entraña en sí la obligación de que el decreto que contiene la declaratoria del estado de excepción, antes de entrar en vigencia, sea publicado oficialmente para que toda la población conozca sobre su contenido, ámbito territorial, materia en la cual se lo aplica, duración y derechos que se suspenden, pues así lo dispone el numeral 1 del Art. 4 del Pacto Internacional de Derecho Civiles y Políticos. Este principio es fundamental y complementario de los principios de constitucionalidad y legalidad por cuanto contribuye a evitar la vulneración de disposiciones constitucionales, tanto a nivel nacional como internacional.

⁴¹ Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, Art. 4, numeral 3. “Todo Estado Parte en el presente Pacto que haga uso del derecho de suspensión deberá informar inmediatamente a los demás Estados Partes en el presente Pacto, por conducto del Secretario General de las Naciones Unidas, de las disposiciones cuya aplicación haya suspendido y de los motivos que hayan suscitado la suspensión. Se hará una nueva comunicación por el mismo conducto en la fecha en que se haya dado por terminada tal suspensión”

⁴² Convención Americana sobre Derechos Humanos, Art. 27, numeral 3: “Todo Estado parte que haga uso del derecho de suspensión deberá informar inmediatamente a los demás Estados Partes en la presente Convención, por conducto del Secretario General de la Organización de los Estados Americanos, de las disposiciones cuya aplicación haya suspendido, de los motivos que hayan suscitado la suspensión y de la fecha en que haya dado por terminada tal suspensión”.

5.9 Principio de amenaza excepcional.- Este principio se refiere a los presupuestos de hecho o hechos generadores que integran las circunstancias o situaciones excepcionales que dan lugar al estado de excepción. La situación de peligro debe involucrar a *toda la población*, a la totalidad del territorio nacional o a una parte de él, la amenaza debe ser *actual e inminente*, sus efectos deben ser de tal gravedad que implique la destrucción del orden constituido en el Estado; finalmente, la crisis o peligro debe ser excepcional, de tal forma que las medidas ordinarias previstas en el ordenamiento jurídico no sean suficientes para proteger los derechos constitucionales, la seguridad de los ciudadanos y el funcionamiento de las instituciones en el marco del Estado de Derecho.

Por lo tanto, la declaratoria del estado de excepción es procedente cuando existe una amenaza o peligro grave, real, inminente, urgente, apremiante, objetivo, tangible y bajo ningún concepto debe tratarse de una circunstancia preventiva, subjetiva, ficticia, imaginaria o utópica, ya que de ser así el Estado que lo proclama no estaría autorizado para ejercer los poderes o facultades excepcionales.

5.10 Principio de la no discriminación.- Es elemental por cuanto evita que durante la vigencia de un estado de excepción se produzcan actos discriminatorios en contra de las personas en razón de su sexo, raza, color de piel, idioma, clase social, ideología, identidad personal, entre otros. En tal sentido, este principio es imprescindible para salvaguardar la integridad de las personas que realizan actividades en oposición al régimen vigente, ya que podrían sufrir atropellos por parte de las autoridades públicas en razón de su ideología.

5.11 Principio de compatibilidad, concordancia y complementariedad de las distintas normas del Derecho Internacional.

Leandro Despouy considera que estos tres principios se complementan entre sí, en la medida que “tienden a armonizar las distintas obligaciones asumidas por los Estados en el orden

internacional y a reforzar la protección de los derechos humanos en las situaciones de crisis”⁴³, es decir, permiten que los Estados Partes observen la normativa internacional prevista para los estados de excepción, coadyuvando con la uniformidad de criterios entre estados al momento de experimentar circunstancias extremas. En cuanto al principio de compatibilidad, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, la Convención Americana sobre Derechos Humanos y el Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos consagran que los Estados Partes únicamente podrán suspender o incumplir las obligaciones contraídas en virtud de estos instrumentos internacionales, en situaciones extremas, siempre y cuando dichas disposiciones guarden conformidad con las demás obligaciones que contempla el Derecho Internacional Consuetudinario, así como con las contenidas en los Pactos o Convenios, Tratados y Convenciones sobre Derechos Humanos, en virtud del principio *pro homine*⁴⁴.

Por su parte, el principio de concordancia hace referencia a la coherencia, afinidad o correspondencia que debe existir entre las disposiciones de derecho interno de un Estado con las disposiciones previstas en el Derecho Internacional, este principio impide que las medidas de emergencia adoptadas por un Estado transgredan el sistema democrático, el Estado de Derecho y los derechos consagrados en los instrumentos internacionales sobre Derecho Humanitario.

⁴³ Leandro, Despouy, *Los derechos humanos y los estados de excepción*, Instituto de Investigaciones jurídicas, Universidad, UNAM, México, 1999, p. 43

⁴⁴ El principio PRO HOMINE postula la aplicación de normas más favorables al ser humano, tanto en el ordenamiento interno como en las normas de Derecho Internacional Humanitario. Este principio consta en el Art. 29 de la CADH, a saber:

“Artículo 29. *Normas de Interpretación.*-Ninguna disposición de la presente Convención puede ser interpretada en el sentido de:

- a) permitir a alguno de los Estados Partes, grupo o persona, suprimir el goce y ejercicio de los derechos y libertades reconocidos en la Convención o limitarlos en mayor medida que la prevista en ella;
- b) limitar el goce y ejercicio de cualquier derecho o libertad que pueda estar reconocido de acuerdo con las leyes de cualquiera de los Estados Partes o de acuerdo con otra convención en que sea parte uno de dichos Estados;
- c) excluir otros derechos y garantías que son inherentes al ser humano o que se derivan de la norma democrática representativa de gobierno, y,
- d) excluir o limitar el efecto que puedan producir la Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre y otros actos internacionales de la misma naturaleza”.

5.12 Principio de Intangibilidad.- Este principio evita que durante la declaratoria del estado de excepción se vulneren los derechos que el texto constitucional y el Derecho Internacional han prescrito como intangibles e inderogables. Entonces, el fundamento de este principio consiste en garantizar bajo circunstancias extraordinarias la vigencia de los derechos constitucionales, es decir aquellos derechos esenciales para el ser humano, tales como la vida, la integridad personal y la seguridad jurídica⁴⁵, entre otros. Sin embargo, cuando las máximas autoridades de un Estado han excedido la “esfera de protección de los derechos inderogables”⁴⁶ deberán responder, jurídicamente por sus actuaciones ante el mismo Estado y ante la comunidad internacional. El principio enunciado está previsto en el Derecho Internacional como una norma de “*ius cogens*”⁴⁷ de carácter vinculante y común a todos los Estados, en tal virtud, aunque ciertos derechos no se encuentren incluidos expresamente en los instrumentos internacionales, se deben entender incluidos en ellos por ser inherentes al ser humano.

Del análisis de los principios que rigen el estado de excepción, podemos concluir que los mismos son fundamentales para que este mecanismo sea correctamente utilizado, ya que al interactuar unos con otros permiten el funcionamiento eficaz del estado de excepción, y

⁴⁵ La integridad personal es un derecho constitucional, protegido por el Derecho Internacional Humanitario y demás tratados sobre derechos humanos; que le permite al individuo gozar de salud física, psíquica y mora. La seguridad jurídica constituye un derecho constitucional esencial mediante el cual el individuo tiene la certeza de la norma que le será aplicada en determinados casos, en razón de ser previa y conocida por todos. Además es una garantía dada por el estado al individuo en función de la cual sus derechos no serán vulnerados y que en caso de serlo, le serán restituidos y reparados en forma integral.

⁴⁶ Florentín Meléndez, *Suspensión de los Derechos Fundamentales en los Estados de Excepción según el Derecho Internacional de los Derechos Humanos*, San Salvador, Imprenta Criterio, p.100.

⁴⁷ *Ibid.*, p. 103. Este principio está recogido en el Art. 27.2 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, en el Art. 4, 1-2 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, en el Art. 15.1-2 del Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos de las Libertades Fundamentales; y, en el Art. 2, inciso 2 de la Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes.

NORMAS IUS COGENS, Art. 53 de la Convención de Viena sobre los derechos de los tratados de 1969: “*Es nulo todo tratado que, en el momento de su celebración esté en oposición con una norma imperativa de derecho internacional general. Para los efectos de la presente Convención, una norma imperativa de derecho internacional general es una norma aceptada y reconocida por la comunidad internacional de Estados en su conjunto como norma que no admite acuerdo en contrario y que sólo puede ser modificada por una norma ulterior de derecho internacional general que tenga el mismo carácter*”. Del párrafo citado se entiende que las normas de *ius cogens* poseen efectos erga omnes por cuanto son de cumplimiento obligatorio para todos los Estados Partes de un Tratado o Convenio.

justamente esta es la razón por la cual creemos que la declaratoria del estado de excepción permanente en la Asamblea Nacional, contradice varios de los principios citados anteriormente, tales como, el de necesidad, temporalidad, razonabilidad y proporcionalidad, entre otros, de acuerdo a las características propias de cada uno de ellos y que han sido citadas ya.

6.- POTENCIALES EFECTOS JURÍDICOS DE LOS ESTADOS DE EXCEPCIÓN

6.1 Desequilibrio entre las funciones estatales

Cuando los estados de excepción no son utilizados siguiendo los preceptos constitucionales y legales, podrían ocasionar varios efectos⁴⁸ en las instituciones jurídicas estatales y en la observancia de los derechos constitucionales. El principal efecto que podría vislumbrarse durante la vigencia del estado de excepción es la alteración en lo que respecta al equilibrio entre las funciones del Estado, pues podría suscitarse una concentración de poderes en el ejecutivo, debido a las facultades especiales que le confieren la Constitución y las leyes para enfrentar y neutralizar la crisis. Así, al Presidente le está permitido, en circunstancias de excepción⁴⁹, recurrir a la

⁴⁸ Diego Valadés, *Causas Legales de los Estados de Excepción en América Latina*, UNAM, México, p. 95.

Según Diego Valadés, los efectos de los estados de excepción se dan en cuanto al lugar, al tiempo, a las personas y a la materia, como lo veremos a continuación. En relación al lugar, el estado de excepción puede ser declarado donde ocurran las circunstancias excepcionales, lo cual puede suscitarse en una parte o en la totalidad del territorio nacional. Asimismo, en consideración al tiempo, la duración del estado de excepción depende de la situación extraordinaria que lo produjo, de tal forma que si ésta termina, también lo hará el estado de excepción, caso contrario podrá prorrogarse por el tiempo establecido previamente en el ordenamiento interno del Estado. Sin embargo, el estado de excepción no puede permanecer indefinidamente, ya que su naturaleza es temporal. En lo atinente a las personas, la declaratoria del estado de excepción tiene efecto erga omnes en el lugar en el cual se lo ha expedido, lo cual significa que es conocido por todos y que por lo tanto toda la población está obligada a acatar dicha disposición con carácter obligatorio.

⁴⁹ Constitución del Ecuador. CRE (RO 449 de 20 de octubre de 2008). “Art. 165.- Durante el estado de excepción la Presidenta o Presidente de la República únicamente podrá suspender o limitar el ejercicio del derecho a la inviolabilidad de domicilio, inviolabilidad de correspondencia, libertad de tránsito, libertad de asociación y reunión, y libertad de información, en los términos que señala la Constitución. Declarado el estado de excepción, la Presidenta o Presidente de la República podrá: 1. Decretar la recaudación anticipada de tributos. 2. Utilizar los fondos públicos destinados a otros fines, excepto los correspondientes a salud y educación. 3. Trasladar la sede del gobierno a cualquier lugar del territorio nacional. 4. Disponer censura previa en la información de los medios de comunicación social con estricta relación a los motivos del estado de excepción y a la seguridad del Estado. 5. Establecer como zona de seguridad todo o parte del territorio nacional. 6. Disponer el empleo de las Fuerzas Armadas y de la Policía Nacional y llamar a servicio activo a toda la reserva o a una parte de ella, así como al personal de otras instituciones. 7. Disponer el cierre o la habilitación de puertos, aeropuertos y pasos fronterizos. 8. Disponer la movilización y las requisiciones que sean necesarias, y decretar la desmovilización nacional, cuando se restablezca la normalidad.”

recaudación anticipada de tributos, a la utilización de fondos públicos que habían sido asignados para otros fines, a restringir la información por parte de los medios de comunicación, a disponer que las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional participen activamente en la búsqueda del retorno a la normalidad, ordenar el cierre o apertura de terminales aéreos, terrestres y marítimos, así como de pasos fronterizos, entre otros. Estas medidas se encontrarían justificadas, en el caso de ser imprescindibles para salvaguardar el orden público y los derechos constitucionales de la población.

6.2 Derechos constitucionales que se suspenden o limitan

Cuando la vigencia del estado de excepción se prolonga y se hace permanente, las irregularidades se tornan más evidentes, pues crece el número de garantías constitucionales vulneradas e incluso llegan a ser afectados derechos catalogados como intangibles, de tal forma que “mientras más grave y prolongada sea la desviación, más nefasto y profundo será el impacto de la misma sobre el conjunto de los derechos constitucionales”,⁵⁰ entonces, cuanto mayor sea la vigencia del estado de excepción, mayor será su incidencia en la suspensión o limitación de dichos derechos.

Con igual criterio la Corte Interamericana de Derechos Humanos⁵¹, en su *Opinión Consultiva OC-8/87*⁵² señala que “[...] La suspensión de garantías carece de toda legitimidad cuando se utiliza para atentar contra el sistema democrático, que dispone límites infranqueables en

⁵⁰ Leandro Despouy, *Los derechos humanos y los estados de excepción*, Instituto de Investigaciones jurídicas, Universidad, UNAM, México, 1999, p. 79.

⁵¹ La Corte Interamericana de Derechos Humanos se estableció y organizó cuando entró en vigencia la Convención Americana sobre Derechos Humanos, esto es, el 22 de mayo de 1979. Esta Corte tiene su sede en San José, Costa Rica. (AG/RES.372 (VII-0/78). Resolución aprobada en la séptima sesión plenaria celebrada el 1º de julio de 1978.

⁵²La Opinión Consultiva OC-8/87 fue emitida el 30 de enero de 1987. La Comisión Interamericana de Derechos humanos, mediante comunicación del 10 de octubre de 1986, sometió a la Corte Interamericana de Derechos Humanos una solicitud de opinión consultiva sobre la interpretación de los artículos 25.1 y 7.6 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos en relación con la última frase del artículo 27.2 de la misma (Suspensión de garantías- Hábeas Corpus).

cuanto a la vigencia constante de ciertos derechos esenciales de la persona”⁵³, como podemos colegir de la cita que precede, ningún derecho fundamental debería ser suspendido o limitado mientras no exista una circunstancia excepcional que justifique la adopción de esta medida.

6.3 Alteración del Estado de Derecho.

La presencia del estado de excepción frente al advenimiento de situaciones extraordinarias, es saludable para el Estado de Derecho, ya que lo sustenta y contribuye en su retorno a la normalidad; no obstante, cuando este mecanismo extraordinario se convierte en la regla, trae consigo los efectos antes mencionado y por ende la alteración del Estado de Derecho, el mismo que es garante de la separación de poderes, del goce de los derechos constitucionales y de la vigencia de las instituciones democráticas. En este contexto, es importante señalar, en forma sucinta los antecedentes, definición y elementos constitutivos del Estado de Derecho.

6.3.1 Antecedentes.- El Estado de Derecho es un término de larga data que proviene principalmente de Inglaterra, donde mediante la Carta Magna del 15 de junio de 1215 se fijó las bases del Estado de Derecho para convertirse en el modelo que acuñarían más tarde el resto del continente europeo y americano. Al iniciar el siglo XIX, el Estado de Derecho se limita a “garantizar la protección jurídica del ciudadano”⁵⁴. En Francia, el término Estado de Derecho fue conocido como *état de droity* en Estados Unidos de América al Estado de Derecho se le denominó *rule of law*, término que ha tenido gran acogida entre los estudiosos de esta figura jurídico-política en virtud de la enorme contribución del pensamiento anglosajón en cuanto a “delimitar la libre

⁵³ Corte Interamericana de Derechos Humanos, Opinión Consultiva OC-8/87, p.7

⁵⁴ Gerhard Robbers, *El Estado de Derecho y sus bases éticas*, en *Estado de Derecho y Democracia*, CIEDLA, Buenos Aires, Argentina, 1999, pp.34-35.

Luego de la Segunda Guerra Mundial, en virtud del pasado tenebrosos y repugnante, violatorio de los derechos humanos, como muestra de que no volverán a suceder hechos de esta naturaleza en el futuro, en la Constitución alemana se contempló el Estado de Derecho o *Rechtsstaat* como el fundamento del orden público con lo cual la Corte Constitucional alemana fue desarrollando los principios y normas que garanticen los derechos humanos y el orden público.

esfera de acción de los individuos a través del bill of rights”⁵⁵ (declaración de derechos), la cual fue incorporada en su Constitución escrita conocida en la actualidad como garantías individuales. En ese orden, Montesquieu en su obra “El Espíritu de las Leyes” efectuó una importante contribución al afirmar que era necesaria la división de los poderes del Estado, ya que el ejercicio de tales poderes por parte de una sola persona implicaría el cometimiento de abusos y excesos al no existir otro poder que los limitara. De igual forma, Feuerbach contribuyó al desarrollo de la certeza y preexistencia de la ley por medio del aforismo jurídico “nullum crimen, nulla poena sine lege” (No hay crimen, no hay pena, sin ley). Es así que la noción de *Estado de Derecho*⁵⁶ y de *derechos humanos* ha ido evolucionando a lo largo de la historia y hoy vemos que el Estado de

⁵⁵Carlos Sánchez-Mejorada y Velasco, *Concepto y Origen del Estado de Derecho*, en *Estado de Derecho*, Colección Foro de la Barra Mexicana de Abogados, Editorial Themis, 1997, p. 92.

⁵⁶Thomas Hobbes en cuanto al Estado de Derecho, aportaría una concepción contractualista sobre el origen de las sociedades, mediante la teoría de un «contrato social» por medio del cual los hombres renunciaban a su libertad y soberanía, derechos que les eran naturales y se obligaban a obedecer a un soberano con el fin de que las leyes que éste promulgue les permitieran vivir en armonía unos con otros, respetando el derecho de cada uno. Esta teoría justificaba la concentración de poderes en manos del soberano, razón por la cual más tarde sería modificada por John Locke quien añadió que los actos emanados por el soberano debían estar sujetos a control y vigilancia por parte de los ciudadanos, convirtiéndose el gobierno en su mandatario. De la misma manera, Locke confirió a la libertad de los individuos la categoría de derecho natural inherente al ser humano y por lo tanto intangible. Aparece también como aporte de Locke la existencia de un “*estado de naturaleza*”, gobernado por el imperio de una ley natural, según la cual los seres humanos en su condición de tales poseían una gama de derechos y libertades. A Locke se le debe además el desarrollo del principio de mayoría (democracia) por el que toda decisión política debe emanar de la voluntad de la mayoría de los ciudadanos. Consiguientemente, el pensamiento de Locke vislumbra rasgos propios del Estado de Derecho, el mismo que nace de la voluntad de los ciudadanos y está dirigido “*a garantizar el ejercicio de sus libertades y derechos constitucionales*”. En cuanto a la significación del término gobierno, éste se lo concibe “como un mandatario de los ciudadanos cuyo poder está limitado por las propias condiciones que constituyen su origen [...]”. Posteriormente, las teorías de Hobbes y Locke serían ampliadas por Juan Jacobo Rousseau, quien concibió al contrato social como la culminación del estado de naturaleza y la fundación de la “*sociedad políticamente organizada*”. Rousseau sostuvo que el contrato social propugnaba el origen de la voluntad general (interés común) la cual debía ser entendida como “la expresión perfeccionada de las distintas libertades individuales que se integran al contrato”. Este autor sustentaba además que quien obedecía la voluntad general, en la práctica se estaba obedeciendo a sí mismo, promoviendo de este modo la consecución del bien común. A la teoría del contrato social, Emmanuel Kant añadió la propuesta de una autonomía moral de los individuos que le permitía al ser humano, mediante la razón y la libertad individual, otorgarse a sí mismo leyes morales y jurídicas que regirían su vida, las cuales le otorgarían libertad al “*proteger su espacio de decisiones*”. Con esta teoría Kant robusteció “el modelo racional del Estado de Derecho” que sería utilizado más tarde. El estado de naturaleza se lo concebía como tranquilo en donde los individuos disfrutaban de su libertad como principal derecho y si algún hombre infringía este derecho a su semejante, el infractor de la ley natural quedaba fuera de la protección que la misma le daba. Con ello se origina el orden social, el cual es concebido como “*un mecanismo para garantizar el libre ejercicio de los derechos que los hombres poseen por naturaleza, y el gobierno surge como una figura cuya obligación es precisamente la conservación de ese orden*”, véase más en José Rodríguez Cepeda, *Estado de Derecho y Democracia*, p.9, disponible en <http://www.bibliojuridica.org/libros/libro.htm?l=507>, revisado el 20 de septiembre de 2011.

Derecho se erige como el garante indiscutible de los derechos constitucionales y el estado de excepción como su mejor aliado para cumplir con este propósito.

6.3.2 Definición del Estado de Derecho.- Previo a definir el Estado de Derecho es importante puntualizar qué significa Estado y Derecho, el primero tiene una connotación política y el segundo una connotación jurídica. En palabras de Ramiro Ávila, “el derecho se construye [...] a partir de las personas, colectividades y de sus derechos”⁵⁷ y ya no únicamente a través de la ley; entonces para que una sociedad pueda vivir en armonía es indispensable que esté regida por un conjunto de normas y principios jurídicos que procuren la consecución de este fin, lo cual conocemos como Derecho⁵⁸ y que constituye la columna vertebral de una sociedad y la única alternativa para vivir de manera ordenada y civilizada. Bajo los criterios citados diremos que el Estado de Derecho⁵⁹ es concebido como una situación jurídico-política, en la que los [...] poderes

⁵⁷ Ramiro Ávila Santamaría, *En defensa del neoconstitucionalismo transformador: Los debates y los argumentos*, UASB, Quito, 2012, p. 5.

⁵⁸ Cabe mencionar que la noción de Derecho está integrada por una *pluralidad jurídica*, esto es, por el bloque de constitucionalidad (está conformado por normas jurídicas que aunque no estén prescritas en nuestro ordenamiento interno, son de obligatorio cumplimiento en virtud de referirse a derechos humanos y libertades fundamentales), los precedentes jurisprudenciales, la ley y los principios universales de Derecho.

El Estado, según Julio César Trujillo “es una organización de personas, asentadas en un determinado espacio físico, sujetas a la autoridad estatal [...]”, véase más en: Julio César Trujillo, *Teoría del Estado en el Ecuador, Estudio de Derecho Constitucional*, Corporación Editora Nacional, Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador, Segunda Edición, Quito, 2006, p.94.

“El Estado es la organización a través de la cual primero se centraliza, luego se distribuye, y finalmente se ejerce el poder en la Sociedad”, véase al respecto en: Jorge Reinaldo Vanossi, *El Estado de Derecho en el Constitucionalismo Social*, Editorial Universidad de Buenos Aires, 3^{ra} Edición, 2000, p. 51.

⁵⁹ Siguiendo la línea de pensamiento de Hobbes, Locke, Rousseau y Kant (pensadores liberales) expuesta en la teoría del contrato social, podemos entender la naturaleza y la esencia del Estado de Derecho, el cual se asienta en dos columnas: “la limitación de la acción gubernamental por medio de leyes y la reivindicación de una serie de derechos y libertades fundamentales de los ciudadanos”, véase al respecto en; José Rodríguez Cepeda, *Estado de Derecho y Democracia*, p.9, disponible en <http://www.bibliojuridica.org/libros/libro.htm?l=507>, revisado el 20 de septiembre de 2011.

De acuerdo con Waldemar Besson y Gotthard Jasper, “el Estado de Derecho es siempre un *Estado legal y constitucional*. El sometimiento de la autoridad pública al derecho, garantiza la libertad del ciudadano que sólo podrá verse afectada mediante expresa autorización emanada de una ley”. Creemos acertada esta definición por cuanto un Estado siempre está regido por leyes, las cuales a su vez están sujetas a la Constitución; asimismo, ningún acto puede ser juzgado si antes no ha sido tipificado en la ley y garantizado por la Constitución; véase más en: Waldemar Besson y Gotthard Jasper, *El Estado de Derecho como garante de la democracia y de los derechos humanos*, en *Estado de Derecho y Democracia*, CIEDLA, Buenos Aires, Argentina, 1999, p.122.

En esta línea de pensamiento, Luigi Ferrajoli sostiene que la expresión “Estado de derecho” debe ser entendida desde dos perspectivas o sentidos: como un *Estado de Derecho amplio, débil o formal* que sería aquel Estado regido

de un Estado, interdependientes y coordinados, representan a su respectivo pueblo, y defienden los intereses del mismo⁶⁰, en otras palabras, el Estado de Derecho constituye “*el gobierno del pueblo, por el pueblo y para el pueblo*”⁶¹, lo cual significa que el poder proviene del pueblo y que su ejercicio está regulado por el Derecho, con el fin de alcanzar el bien común.

6.3.3 Elementos del Estado de Derecho.- Según Diego Valadés, “el estado de Derecho consiste en la sujeción de la actividad estatal a la Constitución y a las normas aprobadas conforme a los procedimientos que ella establezca, que garantizan el funcionamiento responsable y controlado de los órganos del poder”⁶²; definición de la cual podemos extraer como elementos⁶³ del Estado de Derecho a una constitución escrita, cuyo texto refleje las aspiraciones de sus habitantes; la limitación de la ley (seguridad jurídica, debido proceso, correcta y equitativa

esencialmente por la ley; y, como un *Estado de Derecho específico, fuerte o sustancial* que corresponde al Estado gobernado por normas y principios constitucionales, con una clara delimitación de las funciones del Estado, todo lo cual garantiza el respeto y la vigencia de los derechos constitucionales de sus habitantes; véase al respecto en: Luigi Ferrajoli, *Pasado y Futuro del Estado de Derecho*, en Estado de Derecho, concepto, fundamentos y democratización en América Latina, siglo xxi editores, México, 2002, p.187. “*En sentido lato, débil o formal, “Estado de derecho” designa cualquier ordenamiento en el que los poderes públicos son conferidos por la ley y ejercitados en las formas y con los procedimientos legalmente establecidos [...]. En un segundo sentido, fuerte o sustancial, “Estado de derecho” designa, en cambio, sólo aquellos ordenamientos en los que los poderes públicos están, además, sujetos a la ley [...]. En este significado más restringido [...], son estados de derecho aquellos ordenamientos en los que todos los poderes, incluido el legislativo, están vinculados al respeto de principios sustanciales, establecidos por las normas constitucionales, como la división de poderes y los derechos constitucionales*”.

⁶⁰ Ramiro de León Carpio, *Derechos humanos, Estado de Derecho, Desarrollo Social En Latinoamérica y Alemania*, Caracas, 1994, p. 174

⁶¹ *Ibíd.* p.174

⁶² Diego Valadés, *Problemas Constitucionales del Estado de Derecho*, UNAM, México, 2002, pp.7-8

⁶³ Mariano, Azuela Güitrón, *Concepto y Evolución del Estado de Derecho*, en Estado de Derecho, Barra Mexicana, Editorial Themis, México, 1997. El Estado de Derecho se considera como tal únicamente cuando en él se observan los siguientes elementos: **a.-** Una Constitución preferentemente escrita o rígida, considerada como Norma Suprema o Ley de leyes y que constituya el marco jurídico dentro del cual se encuentren las demás leyes, cuyo contenido deberá guardar conformidad con el texto constitucional; **b.-** Un conjunto de derechos constitucionales o individuales, que se encuentren prescritos y garantizados por la Constitución. **c.-** La sujeción del poder público al principio de constitucionalidad, mediante el cual ningún miembro de la Administración Pública pueda realizar actos contrarios a la Constitución y al Derecho. **d.-** La observancia del principio de la separación de poderes, con el propósito de que exista un adecuado equilibrio entre los poderes o funciones de un Estado, de tal manera que puedan actuar con absoluta independencia. **e.-** Un gobierno legítimo y representativo elegido por el pueblo, mediante un proceso electoral transparente y respetuoso de la voluntad popular. **f.-** Una opinión pública organizada donde la libertad de expresión no sea limitada por el poder público. **g.-** Un sistema jurisdiccional y administrativo eficiente que garantice la defensa de los derechos de los gobernados frente a actos arbitrarios de los gobernantes. **h.-** La democracia es la forma idónea de gobierno, mediante la cual el pueblo pueda elegir a su gobernante para que le represente y le garantice óptimas condiciones de vida. **i.-** El derecho a la seguridad jurídica, el cual “se fundamenta en el respeto a la Constitución y en la existencia de normas jurídicas previas, claras, públicas y aplicadas por las autoridades competentes” (CRE. RO 449 de 20 de octubre de 2008, Art. 82.)

administración de justicia); la democracia (pluralismo partidario y alternativo, sufragio universal y secreto, en un ambiente de libertad e igualdad); y la participación ciudadana en el poder. Del análisis de los elementos que conforman el Estado de Derecho, podemos extraer que éste queda adscrito a la idea de Estado constitucional⁶⁴, el cual es propio de los regímenes democrático y pluralista, contrario a los regímenes autocráticos o dictatoriales, un Estado en el cual impera la Constitución bajo el principio de constitucionalidad. Para Jorge Reinaldo Vanossi, el Estado de Derecho o Estado constitucional es una organización del poder público el cual por medio del Derecho, regula la separación, distribución, limitación y control del poder, que es un Estado respetuoso de la democracia y que se constituye en garante de las libertades individuales. En el Estado Constitucional, prima la Constitución por sobre las demás leyes, esto es, el texto constitucional irradia al ordenamiento jurídico y limita los actos del Estado mediante el principio de supremacía constitucional. En el Estado de Derecho el poder está sometido a las normas, las cuales son dictadas por el pueblo en ejercicio de la democracia. Entonces, diremos que no cabe un Estado de Derecho en un régimen político autoritario donde quien impera es un hombre y no la norma, coartándose con ello la dignidad y la libertad del individuo.

Como podemos deducir del análisis efectuado sobre el Estado de Derecho, no es posible realizar un estudio del estado de excepción sin mencionar a éste por cuanto entre ellos existe una estrecha relación, ya que el Estado de Derecho en circunstancias extremas de peligro se auxilia del estado de excepción para preservar su institucionalidad.

⁶⁴ Jorge Reinaldo Vanossi, Op. cit., p. 45. “[...] predominio del consenso sobre la coerción en la gestión de las decisiones políticas fundamentales, separación y distribución de poderes, limitación y control del poder, independencia del controlante respecto del controlado, libertades individuales y derechos sociales, pluralismo de partido (ideas) y de grupos (intereses), posibilidad permanente de alternancia en el acceso al poder, responsabilidad de los gobernantes, régimen de garantías [...] Un tipo de estado así [...] sienta las bases necesarias para el despliegue y desenvolvimiento de todos los mecanismos conducentes a la expansión o dilatación de los recaudos protectores del valor supremo, que es la Libertad”.

7.- CONTROL CONSTITUCIONAL DEL ESTADO DE EXCEPCIÓN

7.1 Antecedentes.- El “sistema de los Tribunales Constitucionales”⁶⁵ tuvo su origen en la Constitución Austriaca de 1920. Mediante este sistema se “*inhibe a los jueces ordinarios de conocer y decidir sobre la inconstitucionalidad de las leyes y de los actos de la administración pública*”⁶⁶, por cuanto esta facultad era competencia exclusiva de los jueces del Tribunal Constitucional o de la Corte Constitucional. Los principios de constitucionalidad y supremacía de la Constitución sobre los actos efectuados por los órganos del aparato estatal hace imprescindible la existencia de los Tribunales o Cortes, con la finalidad de que sean éstos quienes controlen y vigilen la correcta aplicación de las normas constitucionales por parte de los órganos estatales. Lo que se pretende con este control constitucional es proteger la intangibilidad de los derechos constitucionales del ser humano.

Podemos tener una Constitución vanguardista en el texto mas en la práctica puede ser inaplicada, por lo que los Tribunales Constitucionales⁶⁷ o Cortes Constitucionales son los órganos competentes para vigilar que la Constitución sea aplicada y respetada cabalmente; en este sentido, las leyes que contradigan el texto constitucional serán declaradas inconstitucionales, siendo las

⁶⁵ Florentín Meléndez, *Suspensión de los Derecho Fundamentales en los Estados de Excepción según el Derecho Internacional de los Derechos Humanos*, San Salvador, Imprenta Criterio, p. 119.

⁶⁶ *Ibíd.*

Guía de Litigio Constitucional, *Garantías Constitucionales*, Primera Edición, Tomo II, Abya-Yala, Quito, 2001, pp.35-36.- Los sistemas de control constitucional más conocidos son: el sistema americano, control difuso o control judicial en el cual el control de las normas jurídicas corresponde a todos los jueces; el sistema austriaco o concentrado, en cuyo caso el control de las normas jurídicas está a cargo de un sólo órgano y sobre casos concretos; y, el sistema mixto, el cual toma este nombre debido a que en él operan tanto el sistema americano como el sistema austriaco. En el caso del Ecuador, con la promulgación de la actual Constitución, cambiamos del control difuso al control concentrado en virtud de ser la Corte Constitución el único órgano competente para decidir sobre la constitucionalidad de las normas jurídicas.

⁶⁷ Constitución de 1945, Art.160, numeral 1, disponible en <http://biblioteca.espe.edu.ec/upload/1945.pdf>, revisado el 30 de septiembre del 2011.- En el Ecuador, con la promulgación de la Constitución de 1945 se crea el Tribunal de Garantías Constitucionales con el fin de “*velar por el cumplimiento de la Constitución y las leyes, en especial de las garantías constitucionales*”⁶⁷. Actualmente, este organismo ha sido remplazado por la Corte Constitucional conservando sin embargo sus rasgos característicos, aunque acoplados a las necesidades de la sociedad contemporánea.

sentencias dictadas por los jueces constitucionales de naturaleza erga omnes, esto es, de carácter obligatorio para todos los ciudadanos.

7.2 Definición de control constitucional.- El control constitucional de los estados de excepción cobra gran importancia cuando hablamos de preservar el Estado de Derecho; ya que dicho control procura mantener el orden constituido, de tal forma que los poderes especiales dados al poder ejecutivo en circunstancias extremas no impliquen el cometimiento de abusos y la vulneración de garantías constitucionales; entonces, lo que se pretende con el control constitucional es la conservación del Estado constitucional recurriendo para ello a mecanismos extraordinarios, atesorando eso sí los cimientos jurídicos de dicho Estado. Para Juan Manuel Charry, el control constitucional es “Un conjunto de procedimientos judiciales, políticos de control y administrativos destinados a mantener el funcionamiento del Estado dentro de los lineamientos señalados por la voluntad del constituyente, y para impedir que ese poder exorbitante sea colocado al servicio de intereses diferentes de los de la comunidad”⁶⁸; como vemos el citado autor, define al control constitucional como un conjunto de procedimientos en diferentes áreas, los cuales buscan la permanencia del Estado, la Constitución y el bien común.

7.3 Objetivos y alcance del control constitucional

El control constitucional de los estados de excepción tiene como finalidad garantizar el goce de los derechos constitucionales, resguardar el “principio de separación y equilibrio de los poderes públicos” y proteger el Estado de Derecho. Para ello se ha dispuesto el control tanto formal como material del decreto ejecutivo mediante el cual se declara el estado de excepción. Este control tiene la peculiaridad de ser automático⁶⁹ (de oficio, por iniciativa propia y obligatorio)

⁶⁸ Juan Manuel Charry, *La Acción de Tutela*, Bogotá, Ediciones TEMIS, 1992, p. 69.

⁶⁹ Agustín Grijalva, *Perspectivas y desafíos de la Corte Constitucional*, en Ramiro Ávila Santamaría, Agustín Grijalva Jiménez y Rubén Martínez (Editores) *Desafíos constitucionales: la Constitución ecuatoriana de 2008 en perspectiva*, Serie Justicia y Derechos Humanos-Neoconstitucionalismo y Sociedad, Quito, 2008, p.263. “Esta

en relación a los decretos declaratorios del estado de excepción, por cuanto podría estar vulnerando derechos constitucionales, la separación de poderes entre funciones y el Estado de Derecho.

Conforme hemos manifestado a lo largo de este trabajo, los estados de excepción son regímenes especiales, herramientas de “ultima ratio” válidas exclusivamente ante la insuficiencia de los medios ordinarios para contrarrestar situaciones anormales; sin embargo, son regímenes legítimos y por tanto se encuentran previstos en el ordenamiento jurídico interno e internacional. En nuestro sistema constitucional todos los actos emanados por los funcionarios estatales están sujetos a control constitucional obligatorio, en razón de que resulta inadmisibles la existencia de actos no sujetos a ningún control, ello implicaría un desacato a la Norma Suprema y una extralimitación del poder conferido por el pueblo soberano a sus gobernantes. Por lo tanto, el trabajo de la Corte Constitucional radica en establecer mediante la objetividad, razonamiento y argumentación jurídica si los parámetros dentro de los cuales se ha invocado el estado de excepción, comulga con la realidad, o si éste únicamente tiene carácter preventivo, en cuyo caso no tendría lugar.

Hasta aquí, hemos realizado un estudio doctrinario sobre el estado de excepción de forma general y en relación al Ecuador, el cual es fundamental por cuanto si no conocemos en detalle la teoría que sustenta a este mecanismo auxiliar del Estado de Derecho, mal podríamos iniciar un análisis sobre un tema que no conocemos. Ahora es necesario examinar brevemente el trato que se da a esta institución jurídica en el contexto internacional, particularmente en los estados miembros de la Comunidad Andina, en los cuales realizaremos un estudio comparativo sobre los principales

atribución permitirá a la Corte no permanecer impasible e impotente cuando detecte normas jurídicas inconstitucionales relacionadas directamente con normas jurídicas de las cuales se ha demandado su inconstitucionalidad. La actuación de oficio por un Tribunal Constitucional, como se sabe, es excepcional, pero en este caso la excepción es razonable puesto que si los jueces ordinarios pueden suspender o inaplicar una norma jurídica en una causa, con mayor razón la Corte Constitucional debe estar facultada para realizar tal control, pero con efectos definitivos dado su carácter de órgano de cierre”.

aspectos del estado de excepción previstos en las Cartas Fundamentales y en las leyes internas de los estados de Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú, cuya síntesis la podemos encontrar en el anexo II, del presente trabajo.

CAPÍTULO II.- EL ESTADO DE EXCEPCIÓN EN EL CONSTITUCIONALISMO ANDINO

En los estados miembros de la Comunidad Andina (CAN), al igual que en los demás estados de Latinoamérica, con el advenimiento del constitucionalismo clásico⁷⁰ los textos constitucionales fueron influenciados tanto por el pensamiento americano como por el francés, de tal forma que se regularon las situaciones de emergencia y las herramientas para contrarrestarlas con el fin de mantener el orden constitucional. Sin embargo, la inestabilidad política que asolaba a la región andina, fruto de una serie de hechos turbulentos, tales como golpes de estado, guerras, la presencia de grupos subversivos y beligerantes, entre otros, trajo consigo que quienes ostentaban el poder en su momento, manipularan inconstitucionalmente la figura del estado de excepción, creando un ambiente de represión y autoritarismo. De igual manera, se expidieron nuevas constituciones⁷¹ en cuyos textos constaban infinidad de normas que en realidad eran irrespetadas

⁷⁰ Con la independencia de los Estados Unidos de América y con la emisión de su Constitución, los demás estados del continente americano, también siguieron su ejemplo y expidieron su propia Constitución. La esencia del Constitucionalismo Clásico o liberal fue plasmada por los franceses en la expresión: “*Toda sociedad en la cual la garantía de los derechos no está asegurada ni la separación de poderes establecida, carece de constitución*”. Véase, *El Estado Social y Democrático de Derecho, en Introducción al Derecho, de Luis Prieto Sanchís, Universidad de Castilla, 1996, p. 32.*

⁷¹ Luego de la independencia española y con el nacimiento de nuevos estados, se emitieron por primera vez varias constituciones, entre las cuales podemos citar la Constitución de Cúcuta (rige para Ecuador, Venezuela y Colombia - 1821), Constitución peruana (1823), Constitución boliviana (1826), Constitución venezolana (1830), Constitución ecuatoriana 1830. El estado de excepción en las constituciones andinas ha adoptado diferentes denominaciones, siendo las más usuales: estado de emergencia, de sitio, de guerra, entre otros; de igual forma, en los textos constitucionales de los estados miembros de la Comunidad Andina se suspenden o limitan derechos constitucionales con carácter temporal y excepcional, mientras duren las circunstancias que produjeron el estado de excepción, por tal motivo a continuación revisaremos brevemente el trato que tiene la institución jurídica materia de estudio, en este ámbito.

por los propios gobernantes. Ya en esta época el estado de excepción era potestativo del poder ejecutivo que ejercía facultades omnímodas y cuyos actos no estaban sujetos a control alguno.

Con la finalidad de orientar a los gobiernos latinoamericanos (como los de Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú, Chile, Argentina, Paraguay, etc.) respecto de la aplicación de la normativa relativa a la declaración de los estados de excepción, la comunidad internacional, a través de organismos como la Organización de Estados Americanos (OEA) y la Organización de Naciones Unidas (ONU) realizan su mejor esfuerzo tratando de buscar consensos en cuanto a la observancia y respeto de las disposiciones constitucionales durante la vigencia del estado de excepción, principalmente en lo atinente a la protección y garantía de los derechos de sus habitantes, como lo podemos ver en el texto del Art. 27 de la Convención Americana de Derechos Humanos⁷², citado en el Capítulo I de este trabajo.

2.- EL ESTADO DE EXCEPCIÓN EN LAS CONSTITUCIONES DE LOS ESTADOS MIEMBROS DE LA COMUNIDAD ANDINA. SIMILITUDES Y DIFERENCIAS

En los estados miembros de la Comunidad Andina, la regulación que se le ha dado al estado de excepción en las constituciones, posee una *carga conceptual compleja*, por cuanto existe indeterminación semántica en referencia a las causas en las que se debe invocar esta medida excepcional, hecho que podría ocasionar un uso desmesurado e inapropiado del estado de

⁷² Daniel Zovatto G., *La Interpretación del artículo 27 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos en las Opiniones Consultivas de la Corte Interamericana de Derechos Humanos*, disponible en <http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/iidh/cont/7/dtr/dtr3.pdf>, revisado el 10 de diciembre del 2011.

De acuerdo con Héctor Gros Espiell existen dos “sectores de aplicación de las declaraciones”⁷² del estado de excepción, el primero de naturaleza “patológica”⁷² en cuanto es utilizado sin respetar el sistema democrático ni las normas constitucionales existentes, las cuales son reemplazadas por leyes emanadas del ejecutivo, vulnerándose de esta forma los derechos constitucionales de las personas en razón de que sus actuaciones no están sujetas a control alguno. El segundo sector⁷² que tiene lugar en circunstancias de extrema gravedad y peligro para la nación y que amenazan con colapsar el orden público y la vida estatal, en tales casos el estado de excepción surge como un mecanismo constitucional mediante el cual se pretende retornar a la normalidad, concediendo para ello facultades especiales al poder ejecutivo pero sujetando sus actuaciones a un control político, judicial y constitucional, sector con el cual concordamos y defendemos en este trabajo.

excepción por parte de los gobernantes. En este sentido, siguiendo la línea de pensamiento de Diego Valadés⁷³, podemos sostener que no siempre las declaratorias de los estados de excepción obedecen a la existencia de circunstancias fácticas extraordinarias previstas en las constituciones, sino más bien a *posibles riesgos* para lo cual se invoca el estado de excepción como un mecanismo o medida preventiva de tal riesgo, lo cual desvirtúa la esencia de esta figura jurídica, puesto que no es *preventiva* sino *reparativa*, en la medida que busca dar solución a una circunstancia fáctica y prevalente. Asimismo, muchos gobiernos podrían valerse del estado de excepción para reafirmarse en el poder o para satisfacer intereses personales, cuando el objetivo del estado de excepción constituye la defensa del Estado, de los derechos constitucionales y del sistema democrático.

En general, las facultades discrecionales que se le otorga al poder ejecutivo en las cartas constitucionales de los estados miembros de la Comunidad Andina son peligrosas, por cuanto es éste quien ejerce control sobre el decreto legislado por él, hecho que podría ocasionar una intromisión en el poder legislativo si lo hace de forma recurrente. Por esta razón, a continuación examinaremos el tratamiento constitucional y legal asignado al estado de excepción en los estados de la Comunidad Andina, en cuanto a su denominación, autoridad competente para decretarlo, trámite para declararlo, causas que lo generan, situación de los derechos constitucionales durante el estado de excepción, plazo de su vigencia, caducidad del decreto, órganos estatales encargados del control del decreto; y, responsabilidad de los funcionarios públicos por abusos cometidos durante el estado de excepción.

En los estados miembros de la Comunidad Andina el estado de excepción se encuentra regulado por la Constitución de cada uno de ellos, con excepción de Colombia, Estado en el que se

⁷³Diego Valadés, *Causas Legales de los Estados de Excepción en América Latina*, disponible en <http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/boletin/cont/13/art/art6.pdf>, revisado el 15 de noviembre del 2011, pp.1-2

ha creado una ley⁷⁴ específica que regula los estados de excepción y que complementa las normas del texto constitucional relativas al tema objeto de análisis; en Bolivia, Ecuador y Perú no existe una ley similar que regule y controle las facultades excepcionales atribuidas al ejecutivo en circunstancias emergentes, así como la garantía de los derechos constitucionales. Esta ley permitiría dilucidar la complejidad conceptual de las normas constitucionales previstas para los estados de excepción, como en el caso de Colombia donde la Ley 137 de 1994 ha especificado las circunstancias dentro de las cuales cabe invocar el estado de excepción.

2.1.- Denominación del estado de excepción

Todos los estados miembros de la Comunidad Andina en sus textos constitucionales han utilizado la denominación “estado de excepción”, con la finalidad de combatir de forma adecuada y oportuna situaciones de emergencia o circunstancias extraordinarias, imprevistas y fácticas, las cuales podrían atentar contra el orden jurídico existente en cada Estado. En Bolivia, desde su inicio como República, al mecanismo que se utilizó para defender el orden público y la prevalencia del Estado se le llamó “estado de sitio”, el mismo que fue utilizado por el poder ejecutivo indiscriminadamente, llegando al autoritarismo so pretexto de combatir el abuso de las masas⁷⁵ y el caos que podrían ocasionar si no se las controla. En la actual Constitución de Bolivia⁷⁶, la denominación de “estado de sitio” fue remplazada por la de “estado de excepción”⁷⁷; en tanto que en la Constitución colombiana⁷⁸ anteriormente al estado de excepción se lo llamaba

⁷⁴Ley 137 de 1994, por la cual se regula los estados de excepción en Colombia, complementando así las disposiciones constitucionales sobre esta institución, disponible en: http://www.elabedul.net/Documentos/Leyes/1994/Ley_137.pdf, revisado el 20 de diciembre del 2011.

⁷⁵ Gonzalo Molina, *El Estado de Sitio en Bolivia*, en *Estados de Emergencia en la Región Andina*, Comisión Andina de Juristas, Lima, 1987, p.162

⁷⁶ Constitución de Bolivia, disponible en <http://pdba.georgetown.edu/Constitutions/Bolivia/bolivia09.html>, revisado el 15 de noviembre del 2011.

⁷⁷En la Constitución boliviana el estado de excepción se encuentra previsto en el Capítulo Tercero, desde el Art. 137 hasta el Art. 140, inclusive.

⁷⁸Constitución de Colombia, disponible en <http://pdba.georgetown.edu/Constitutions/Colombia/vigente.html>, revisado el 15 de noviembre del 2011.

“estado de sitio” y actualmente se lo denomina estado de excepción y se lo categoriza en: estado de guerra exterior, estado de conmoción interna y estado de emergencia, confiriendo a cada denominación un ámbito de acción específico⁷⁹. Con respecto a la Constitución ecuatoriana⁸⁰, como lo señalamos en el Primer Capítulo, a esta institución jurídica se le ha asignado varias denominaciones a lo largo de la vida republicana, siendo éstas “estado de sitio”, “facultades extraordinarias” y “estado de emergencia”. Actualmente, la sección cuarta de la Constitución en vigor señala que los “estados de excepción” pueden ser invocados por el gobierno en todas las circunstancias que a criterio del ejecutivo sean de naturaleza excepcional; igualmente, en la Constitución peruana⁸¹, así como en el caso colombiano, si bien se le denomina “estado de excepción”, se hace referencia a dos categorías: estado de emergencia y estado de sitio, los cuales son declarados con fines diferentes y específicos en cada caso⁸². En síntesis, en cuanto a la denominación de estado de excepción se evidencia una tendencia a unificar criterios a nivel de los estados andinos con el fin de que exista concordancia con las normas de Derecho Internacional Humanitario y los tratados internacionales⁸³ de los cuales los estados miembros de la Comunidad Andina son parte.

En la Constitución colombiana, el estado de excepción está regulado desde el Art. 212 al 215 inclusive.

⁷⁹ El estado de guerra exterior, es declarado para repeler la agresión externa o guerra. El estado de conmoción interna tiene lugar en caso de grave perturbación del orden público. El estado de emergencia se lo invoca en caso de perturbación de orden económico, social o ecológico del Estado o ante grave calamidad pública.

⁸⁰ Constitución de Ecuador, disponible en <http://pdba.georgetown.edu/Constitutions/Ecuador/ecuador08.html>, revisado el 15 de noviembre del 2011.

⁸¹ Constitución de Perú, disponible en <http://pdba.georgetown.edu/Constitutions/Peru/per93reforms05.html>, revisado el 15 de noviembre del 2011.

⁸² El estado de emergencia es declarado en caso de perturbación de la paz o del orden interno, de catástrofes o graves circunstancias que puedan poner en peligro la vida de la nación. El estado de sitio opera ante una invasión o guerra.

⁸³ El Art. 4, numerales 1, 2 y 3 del PIDCP en concordancia con el Art. 27 de la CADH, prevén la normativa que debe aplicarse, en caso de situaciones de emergencia o excepcionales, en cada Estado Parte, a fin de que haya uniformidad de criterios en cuanto a la garantía de los derechos humanos y a la forma como debe proceder cada Estado Parte, cuando le sea imprescindible invocar el estado de excepción.

2.2.- Declaratoria del estado de excepción

En todos los Estados miembros de la Comunidad Andina, la autoridad competente para declarar el estado de excepción es la Presidenta o el Presidente. Sin embargo, tanto en la constitución boliviana⁸⁴ como en la ecuatoriana, podemos advertir que la Presidenta o el Presidente tiene potestad para declarar el estado de excepción por sí misma/o, no así en las Constituciones de Colombia⁸⁵ y Perú⁸⁶ en las cuales se prevé la firma de todos los ministros o el acuerdo del Consejo de ministros, respectivamente, para declarar el estado de excepción, dando a entender que si no se cumple con este requerimiento, el Presidente no puede hacer uso de esta herramienta jurídica, lo cual es acertado en razón de que la exigencia de este requisito limita las facultades extraordinarias que al Presidente se le otorga en estas circunstancias, de ahí que en los casos de Ecuador y Bolivia cabría implementar la venia de la Asamblea Nacional o Legislativa, sin la cual el Presidente no podría decretar el estado de excepción y por consiguiente no habría riesgo de conferirle poderes omnímodos, sin la existencia de una causa urgente.

De otro lado, sería importante que exista un órgano encargado de verificar que las circunstancias excepcionales sean de real apremio y no falsas interpretaciones, posibilidades, riesgos o hipótesis, en cuyos casos no ameritaría la declaratoria del estado de excepción. Este órgano podría ser el Instituto Geográfico Militar, el Consejo de Seguridad Pública y del Estado, la Secretaría Nacional de Gestión de Riesgos o quien haga sus veces en cada Estado, por cuanto estas entidades poseen el conocimiento y la solvencia en la materia, con lo cual se evitaría el uso indiscriminado del estado de excepción y existiría una responsabilidad compartida (entre quien

⁸⁴ En la Constitución boliviana el Art. 137 establece que la autoridad competente para declarar el estado de excepción es la Presidenta o el Presidente del Estado; cosa igual ocurre en nuestro Estado.

⁸⁵ En la Constitución colombiana, de conformidad con los artículos 212, 213 y 215, advertimos que el Presidente de la República, únicamente con la firma de todos los ministros, podrá declarar el estado de excepción, ya sea éste estado de guerra exterior, estado de conmoción interior o estado de emergencia, según el caso.

⁸⁶ En Perú, de acuerdo con el artículo 137 de su Constitución, es competente para decretar el estado de excepción, sea éste de emergencia o de sitio, el Presidente de la República, previo acuerdo del Consejo de Ministros.

autoriza y quien emite el decreto) por las consecuencias que podrían derivarse de su abuso, ya que ambos estamentos estarían llamados a garantizar la seguridad nacional, el ordenamiento constitucional y el respeto de los derechos constitucionales.

2.3.- Procedimiento para decretar el estado de excepción

Cuando aparezcan circunstancias extraordinarias que atenten contra la vida de la nación⁸⁷ cabe decretar el estado de excepción en la totalidad del territorio nacional o en una parte de éste, con la finalidad de repeler las mismas. Frente a estos hechos, el trámite o procedimiento a seguir es el siguiente: En la Constitución de Bolivia⁸⁸, el Art. 138 prevé el trámite que se debe seguir para que entre en vigencia el estado de excepción, el cual comenzará a regir desde el momento en que se lo decreta, no así su vigencia, la misma que quedará sujeta a la aprobación de la Asamblea Legislativa Plurinacional (en adelante la Asamblea), que deberá pronunciarse sobre este tema dentro de las siguientes setenta y dos horas posteriores a su emisión. Si la Asamblea aprueba la declaratoria del estado de excepción, seguirá vigente por el tiempo necesario para contrarrestar la situación extraordinaria que pretende repeler. No ocurre lo mismo en el caso colombiano⁸⁹, ya que su Constitución establece que los decretos sobre la declaratoria de los estados de excepción emitidos por el Presidente de la República deberán contar con la firma de todos los Ministros para que tenga validez.

⁸⁷El término VIDA DE LA NACIÓN, hace referencia a la prevalencia o integridad de la vida organizada del Estado en un marco de respeto a los derechos constitucionales, integridad física de la población, integridad territorial y soberanía, funcionamiento de las instituciones democráticas y de las funciones estatales.

⁸⁸ Constitución de Bolivia, Art. 138. I. *“La vigencia de la declaración del estado de excepción dependerá de la aprobación posterior de la Asamblea Legislativa Plurinacional, que tendrá lugar apenas las circunstancias lo permitan y, en todo caso, dentro de las siguientes setenta y dos horas a la declaración del estado de excepción...”*

⁸⁹ Constitución de Colombia, Arts. 212, 213, 215.

En el texto constitucional colombiano, el estado de excepción es concebido bajo tres categorías dependiendo de las circunstancias extraordinarias que se susciten y tengan que ser repelidas. En la primera categoría se ubica el estado de guerra exterior, en cuyo caso, se necesita de la autorización del Senado para que sea declarado y pueda entrar en vigencia con la salvedad de que “a juicio del Presidente fuere necesario repeler la agresión”. En la segunda categoría encontramos el estado de conmoción interna, el cual no requiere de aprobación del Senado para entrar en vigencia, sino en el caso de que se prorrogara por un período más. Por último, tenemos el estado de emergencia el cual es supletorio a los anteriores y debe invocarse únicamente en casos de sobrevenir situaciones excepcionales de naturaleza económica, social, ecológica, o cuando exista una grave calamidad pública.

Continuando con nuestro análisis encontramos que en el Art. 166 de la Constitución ecuatoriana el trámite para la declaratoria del estado de excepción contempla que el ejecutivo una vez que haya emitido el decreto declaratorio del estado de excepción deberá notificar, dentro de las cuarenta y ocho horas posteriores a su vigencia, a la Asamblea Nacional, a la Corte Constitucional y a los organismos internacionales pertinentes, para su inmediato control. Al respecto, se infiere que si no se notifica a alguno de los prenombrados agentes de control del estado de excepción en ciernes, éste no sería legítimo, por cuanto se estaría soslayando disposiciones constitucionales y legales de vital importancia al estar involucrada la suspensión o restricción de derechos constitucionales y garantías constitucionales. Al analizar este aspecto en el caso peruano, el Art. 137 del texto constitucional establece que mediante decreto urgente emitido por el Presidente en consenso con el Consejo de Ministros, es procedente declarar el estado de excepción, en virtud del cual el ejecutivo deberá justificar respecto de la necesidad de dicha declaratoria al Congreso o a la Comisión permanente dentro de las veinte y cuatro horas posteriores a su publicación; la Comisión de la Constitución⁹⁰ del Congreso estudiará el contenido del decreto en un plazo improrrogable de quince días, luego emitirá un dictamen recomendando la derogatoria del decreto en caso de que las medidas extraordinarias adoptadas en él no se justifiquen, si el dictamen es aprobado por el Congreso se publicará con el rango de ley.

En resumen, el procedimiento para decretar el estado de excepción en los estados miembros de la Comunidad Andina, se divide en dos grupos; en el primero estarían aquellos estados que necesitan autorización de otro órgano para emitir la declaratoria del estado de excepción, en cuyo caso está Colombia y Perú; y, en el segundo grupo, estarían aquellos estados

⁹⁰ Reglamento del Congreso del Perú, Art. 91.

que no requieren de la venia de otro órgano para emitir dicha declaratoria, grupo al que pertenecen Bolivia y Ecuador.

2.4.- Causas que justifican la declaratoria del estado de excepción

Al abordar este tema creemos que el mayor problema que presenta el estado de excepción es la indeterminación conceptual de las causas que lo generan y justifican, en virtud de tratarse de conceptos muy amplios, ya que en el texto constitucional no se indica quién determina cada una de estas causas y qué significa o qué debe entenderse por cada una de ellas. En este sentido, sería importante seguir el ejemplo de estados como España⁹¹, el cual posee una Ley Orgánica sobre los estados de alarma, excepción y sitio, que complementa su Constitución y precisa las causas en las cuales cabe invocar cada uno de los estados antes referidos. Por otro lado, la presencia de circunstancias excepcionales no es razón suficiente para declarar el estado de excepción, sino el hecho de que éstas no puedan ser controladas o contrarrestadas mediante los mecanismos ordinarios, previstos en el ordenamiento jurídico interno. En este contexto, veamos lo que ocurre en cada estado miembro de la Comunidad Andina.

En **Bolivia**, el Art. 137 de la Constitución señala que la Presidenta o el Presidente, tiene la facultad de declarar el estado de excepción por las siguientes causas:

a. En caso de peligro para la seguridad del Estado⁹².- La redacción de las causas que dan lugar a la declaratoria del estado de excepción es muy amplia e indeterminada, situación que

⁹¹ La Ley Orgánica de los estados de alarma, excepción y sitio existente en España, detalla con precisión las causas por las cuales, cabe declarar el estado de alarma, excepción y sitio, con lo cual, disminuye la discrecionalidad para declarar uno de estos estados por parte del Gobierno, véase la Ley Orgánica citada, en: <http://www.judicatura.com/Legislacion/0169.pdf>, revisado el 25 de diciembre del 2011.

⁹² Harold Brown, *Reflexiones acerca de la Seguridad Nacional*, p. 9, disponible en: <http://www.tuobra.unam.mx/publicadas/020211124628.html#fn5>.

Seguridad del Estado es “(...) La capacidad de preservar la integridad física de la nación y de su territorio; de mantener sus relaciones económicas con el resto del mundo en términos convenientes; de proteger su naturaleza, sus instituciones y su gobierno de los ataques provenientes del exterior, y de controlar sus fronteras”.

podría dar lugar a “márgenes de discrecionalidad”⁹³ lo que podría a su vez propiciar que el ejecutivo utilice la declaratoria de los estados de excepción, para circunstancias que no lo ameriten debido a la existencia de mecanismos o medidas ordinarias creadas para el efecto.

b. Amenaza externa, conmoción interna o desastre natural.- Al igual que en la causa anterior, la vaguedad con la cual se han redactado estas causas, no permite la correcta utilización de la declaratoria del estado de excepción, pues sería importante puntualizar lo que cada una de ellas significa, es decir, cabría explicar qué se debe entender por amenaza externa, conmoción interna o desastre natural, explicación que la realizaremos más adelante por cuanto estas causas son comunes en la mayoría de textos constitucionales de los estados miembros de la Comunidad Andina.

Con respecto a la Constitución **colombiana**, la declaratoria del estado de excepción, presenta tres categorías:

a. Estado de guerra exterior.- Éste procede en caso de guerra y tiene por finalidad repeler la agresión bélica. En este caso la declaratoria del estado de excepción estaría justificada si ha sido formalmente declarada la guerra exterior por cuanto peligra la soberanía de la nación.

b. Estado de conmoción interior.- Cabe su declaratoria “en caso de grave perturbación del orden público que atente de manera inminente contra la estabilidad institucional, la seguridad del Estado, o la convivencia ciudadana”⁹⁴. Cabe señalar que cuando la situación extraordinaria puede ser repelida con el uso de atribuciones ordinarias del Gobierno, no procede la declaratoria del estado de excepción.

⁹³ Emilio Pfeffer Urquiaga, *Estados de Excepción Constitucional y Reforma Constitucional*, Santiago, Editorial de Talca, Chile, 2002, p. 244.

⁹⁴ Constitución colombiana, Art. 213.

c. Estado de emergencia.- la Constitución colombiana señala que cuando surjan hechos “que perturben o amenacen perturbar en forma grave e inminente el orden económico, social y ecológico del estado, o que constituyan grave calamidad pública”⁹⁵ es imprescindible declarar el estado de emergencia con la finalidad de que el gobierno, sin más dilación, cuente con un mecanismo idóneo para enfrentar estas circunstancias extraordinarias, mientras se regresa a la normalidad.

En el caso del **Ecuador** con la expedición de la actual Constitución se avanzó notablemente en cuanto a la normativa para regular los estados de excepción, aunque no se especifique a qué se refiere cada una de las causas que justifican la declaratoria del estado de excepción, esto es: agresión, conflicto armado internacional o interno, grave conmoción interna y calamidad pública o desastre natural. A continuación revisaremos brevemente cada una de ellas.

a. Agresión. - Al revisar esta causa, notamos que en nuestro texto constitucional se cita la agresión como la primera causa que justifica la declaratoria del estado de excepción, en parte o en la totalidad del territorio ecuatoriano. Sin embargo, al término “agresión”⁹⁶ se le otorga una

⁹⁵ *Ibíd.*, Art. 215

⁹⁶ En este sentido, a nivel internacional se han realizado múltiples esfuerzos por definir la agresión sin obtener un resultado unánime como es el caso de la Asamblea General de las Naciones Unidas que con fecha 19 de diciembre de 1974 aprobó la Resolución 3314 (XXIX) en cuyo primer artículo se define a la agresión como: “el uso de la fuerza armada 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 [...]”, esta Carta en el Art. 2, numeral 4 y Art. 39, en su orden, establecen que ningún Estado miembro debe apelar a la violencia e irrumpir en la soberanía e independencia política de otro; y que el Estado que contravenga estas normas será sancionado de acuerdo con las medidas previstas en esta Carta, véase más en: Asamblea General de las Naciones Unidas, *Definición de la Agresión*, Art. 1 de la Resolución 3314 (XXIX), <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/RESOLUTION/GEN/NR0/743/93/IMG/NR074393.pdf?OpenElement>, revisado el 20 de enero del 2012;

Igualmente, en la Primera Conferencia de Revisión del Estatuto de la Corte Penal Internacional, realizada del 31 de mayo al 11 de junio del 2010, en Kampala –Uganda, se logró dar una *definición* al “crimen de agresión” y a los “actos de agresión”, en su orden, en los siguientes términos: [...] *una persona comete un “crimen de agresión” cuando, estando en condiciones de controlar o dirigir efectivamente la acción política o militar de un Estado, dicha persona planifica, prepara, inicia o realiza un acto de agresión que por sus características, gravedad y escala constituya una violación manifiesta de la Carta de las Naciones Unidas.[...] “acto de agresión” se entenderá el uso de la fuerza armada 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. De conformidad con la resolución 3314*

connotación general, pues no se explica a qué clase de agresión se refiere. En este orden, la agresión al ser considerada como uno de los crímenes más graves a nivel internacional, implica un acto violatorio del Derecho Internacional por cuanto transgrede obligaciones internacionales de derechos humanos, por lo que tanto las personas naturales o individuos (que posean liderazgo) como el Estado infractor son responsables de estos hechos ante la comunidad internacional⁹⁷.

b. Conflicto armado internacional o interno⁹⁸.- Esta causa puede originarse por razones de fanatismo racial, cultural y religioso, así como por factores políticos, económicos y sociales. Sin duda, estos factores constituyen la simiente de todo conflicto armado, tanto a nivel interno⁹⁹

(XXIX) de la Asamblea General de las Naciones Unidas [...], véase más en: Elizabeth Salmón, Lorena Bazay, El Crimen de agresión después de Kampala: Soberanía de los estados y lucha contra la impunidad, Instituto de Democracia y Derechos Humanos de la Universidad Católica, Perú, Primera Edición, 2011, p. 16, disponible en: http://www.iccnw.org/documents/El_crimen_de_agresion_despues_de_Kampala.pdf, revisado el 20 de enero del 2011.

La Carta de las Naciones Unidas en su Art. 41 prevé que en caso de que un Miembro de la Organización agrede a otro Estado, se aplicarán medidas tendientes a restablecer la paz y seguridad internacional, tales como: “*la interrupción total o parcial de las relaciones económicas y de las comunicaciones ferroviarias, marítimas, aéreas, postales, telegráficas, radioeléctricas, otros medios de comunicación, así como la ruptura de relaciones diplomáticas*”; asimismo, el Art. 42 dispone que cuando se hayan agotado otras medidas sin que se haya dado solución al conflicto se “*podrá ejercer, por medio de fuerzas aéreas, navales o terrestres, la acción que sea necesaria para mantener o restablecer la paz y la seguridad internacionales.*”

Las clases de agresión son: “a) La agresión armada directa: que comprende el ataque armado en cualquiera de sus formas, contra la integridad o independencia de cualquier Estado. b) La agresión armada indirecta: entre cuyas formas se comprende el rechazo de un Estado en resolver sus diferendos pacíficamente o pretender el empleo de la amenaza o uso de la fuerza; la creación de bloques militares agresivos y de bases militares en territorios extranjeros; la provocación y los medios coercitivos en sus relaciones internacionales; los actos de espionaje, sabotaje y terrorismo internacional. c) La agresión económica: la intervención de un Estado en la vida económica de otro, mediante medidas de presión económica, obstrucción al derecho de los Estados a disponer de sus recursos y riquezas naturales, imposición de un bloqueo o boicot económico, etcétera. d) La agresión ideológica: es el aliento a la propaganda de guerra, del revanchismo, la propagación de las ideas fascistas, la discriminación racial o nacional, del odio o menosprecio de otras naciones. e) La agresión política: es la que implica la injerencia en la política interna y exterior de otro Estado, afectando las relaciones políticas de los Estados”, véase más en: Grupo de Investigación eumed.net de la Universidad de Málaga, *Definición de la Agresión*, disponible en: <http://www.eumed.net/libros/2010c/749/DEFINICION%20DE%20LA%20AGRESION.htm>, revisado el 20 de enero del 2012.

⁹⁷ La Corte Penal Internacional fue creada, el 17 de julio de 1998, mediante el Estatuto de Roma, adoptado en la Conferencia Diplomática de Plenipotenciarios de las Naciones Unidas, el cual entró en vigencia el 1 de julio de 2002. Esta Corte es competente “*para juzgar a los individuos responsables por la comisión de los crímenes más graves del derecho internacional, entre los que se encuentran los crímenes de guerra, genocidio, lesa humanidad y de agresión*”. Se fundamenta en los principios de irretroactividad e imprescriptibilidad, propios del Derecho Penal.

⁹⁸ Araceli Mangas Martín, *Conflictos Armados Internos y Derecho Internacional Humanitario*, Ediciones Universidad Salamanca, 1999, España, pp.30-32.

⁹⁹En Colombia tenemos un ejemplo concreto de conflicto armado interno, en el cual el grupo beligerante de las FARC, ha enfrentado al gobierno colombiano por varias décadas, sin llegar a una conciliación.

como internacional¹⁰⁰ porque generan insatisfacción y protesta en la colectividad que al no ver satisfecha sus necesidades y aspiraciones se sienten perjudicados y buscan un mecanismo que les permita hacer justicia por su propia mano, empuñando las armas, rompiendo toda clase de diálogo e irrespetando el orden jurídico constituido, y, vulnerando derechos constitucionales, transgrediendo con ello los tratados sobre Derecho Internacional Humanitario.

c. Grave conmoción Interna.- En cuanto a lo que debe entenderse por grave conmoción interna, en el Caso Zambrano Vélez y Otros vs. Ecuador, encontramos que el gobierno para decretar el estado de excepción por esta causa, adujo que existían “hechos de vandalismo, atentados contra la integridad física de las personas y considerables perjuicios a la propiedad pública y privada”¹⁰¹ texto del cual podemos colegir que dicha causa hace relación a la perturbación del orden público¹⁰², que permite el ejercicio de los derechos y libertades constitucionales en un marco de respeto y observancia de la Constitución y las leyes.

Conflicto armado interno, es aquel que tiene lugar “en el territorio de una Alta Parte contratante entre sus fuerzas armadas y fuerzas armadas disidentes o grupos armados organizados que, bajo la dirección de un mando responsable, ejerzan sobre una parte de dicho territorio un control tal que les permita realizar operaciones militares sostenidas y concertadas y aplicar el presente Protocolo”. Convenio de Ginebra de 1949, Art. 3, Art.1 del Protocolo II de 1977.

¹⁰⁰En cuanto a conflicto armado internacional, podemos citar la guerra entre los Estados Unidos de América e Irak, la cual duró alrededor de 9 años. Conflicto armado internacional, es aquel que “se aplicará en caso de guerra declarada o de cualquier otro conflicto armado que surja entre dos o varias Altas Partes Contratantes, aunque una de ellas no haya reconocido el estado de guerra.” Convenio de Ginebra de 1949, Art. 2, Art. 1 del Protocolo Adicional I de 1977.

¹⁰¹Caso Zambrano Vélez y Otros vs. Ecuador, numeral 48, p.14, disponible en http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_166_esp1.pdf, revisado el 30 de diciembre del 2011.

¹⁰²Diana Bernal y Jenny Sandoval, *Alcance y Limitación del Estado de Conmoción Interior*, Tesis de grado, Bogotá, Universidad Javeriana, 2003, p. 143, disponible en: <http://www.javeriana.edu.co/biblos/tesis/derecho/dere5/TESIS42.pdf>, revisado el 16 de enero del 2012. Al efecto, ORDEN PÚBLICO es “el garante de las libertades públicas [...]. Toda situación de inseguridad, anula la libertad porque el hombre se ve sometido a una presión psicológica que le lleva al miedo de ser agredido por otros, constantemente y sin motivos [...]. El orden público, entonces, implica la liberación del hombre, porque le asegura la eficacia en sus derechos, al impedir que otros abusen de los suyos”.

Constitución del Ecuador, Art. 158, inciso final “Las servidoras y servidores de las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional se formarán bajo los fundamentos de la democracia y de los derechos humanos, y respetarán la dignidad y los derechos de las personas sin discriminación alguna y con apego irrestricto al ordenamiento jurídico”.

En este contexto, la definición de orden público que hemos citado, es acorde con lo que prevé el inciso final del Art. 158 de nuestra Ley Fundamental por cuanto dispone que el Ejército y la Policía Nacional serán los responsables de la

d. Calamidad pública o desastre natural¹⁰³. - Esta causa guarda relación con la anterior, esto es, con la grave conmoción interna, por cuanto también afecta al orden público constituido con la diferencia de que la grave conmoción interna afecta el orden público debido a la presencia de actos antrópicos o vandálicos protagonizados por grupos beligerantes, en tanto que la calamidad pública o desastre natural se refiere “a desgracias o infortunios colectivos, por lo que suele comprender hechos diversos”¹⁰⁴. Desde el punto de vista de Manuel Ossorio la calamidad pública¹⁰⁵ es una circunstancia compleja, adversa e imprevista que afecta a una colectividad; y, en segundo lugar, vemos que esta causa constituye un grave atentado contra la propiedad¹⁰⁶, que trae consigo consecuencias de carácter penal para quienes, aprovechando esta circunstancia calamitosa excepcional se apropian de los bienes ajenos en su beneficio. Generalmente, esta causa se suscita por hechos de la naturaleza, tales como: terremotos, inundaciones, tsunamis, incendios, accidentes de gran magnitud, pandemias, situaciones de contaminación, entre otros; caracterizados por ser inesperados y devastadores, requiriendo por ello la atención inmediata del gobierno para mitigarla y salvaguardar la vida, seguridad y bienestar de la población. Frente a estos hechos imprevisibles

custodia de los bienes jurídicos protegidos en la Constitución, es decir, es a través de estas instituciones que el Estado logra conservar el orden público y asegurar la vigencia de los derechos individuales.

¹⁰³Desastres naturales, “*Alteraciones intensas en las personas, los bienes, los servicios y el ambiente, causadas por un suceso natural o generado por la actividad humana, que exceden la capacidad de respuesta de la comunidad afectada*”. Véase Instituto Tecnológico del Fuego, Glosario de desastres, disponible en http://www.itfuego.com/desastres/glosario_desastres.htm, revisado el 10 de septiembre del 2011.

¹⁰⁴Luis Felipe Sáenz, La regulación de los estados de excepción en Guatemala y la necesidad de reforma de la Ley de Orden Público que los contiene para su congruencia con la normativa de la Constitución Política de la Republica, en Anuario de Derecho Constitucional Latinoamericano, Uruguay, Editor: Konrad –Adenauer-Stiftung, 2006, p.214

¹⁰⁵ Manuel Ossorio: Diccionario de Ciencias Jurídicas, Políticas y Sociales, Buenos Aires: Heliasta, 1975, p. 98. CALAMIDAD PÚBLICA es la “*Desgracia o infortunio que alcanza a muchas personas. Su interés jurídico se encuentra vinculado con el Derecho Penal, puesto que constituye una circunstancia agravante de la responsabilidad respecto de ciertos delitos contra la propiedad cuando se cometen aprovechando las facilidades provenientes de un estrago, de una conmoción pública o de un infortunio particular del damnificado. Ello es así por la mayor maldad que representa aprovechar la desgracia ajena para delinquir en beneficio propio*”

¹⁰⁶ Sobre este hecho, en el Diario “El Periodiquito”, de 01 de octubre del 2010, se narran los hechos que ocurrieron el 30-S en Ecuador, entre los cuales se menciona que: “*En la ciudad se registraron numerosos robos a transeúntes porque la policía dejó de realizar sus funciones, además de saqueos, pues por las calles se ven personas cargando lavadoras, televisores y otros artefactos eléctricos*”, noticia que corrobora nuestra afirmación; disponible en <http://www.elperiodiquito.com/article/14377/Decretado-estado-de-excepci-n-por-una-semana-en-Ecuador->, revisado el 20 de enero del 2011.

es necesaria la declaratoria del estado de excepción que permita a las autoridades estatales ampliar sus facultades para neutralizar las situaciones extraordinarias acaecidas.

En **Perú**, las causas que justifican la declaratoria del estado de excepción son las que se citan a continuación: El Presidente podrá declarar el Estado de emergencia, “en caso de perturbación de la paz o del orden interno, de catástrofe o de graves circunstancias que afecten la vida de la Nación”¹⁰⁷, mientras que el Estado de sitio, procede “en caso de invasión, guerra exterior, guerra civil, o peligro inminente”¹⁰⁸. En seguida revisaremos estas causas de forma sucinta, en razón de que ya han sido abordadas anteriormente, en el caso ecuatoriano.

a. Perturbación de la paz o del orden interno.- Perturbar significa alterar el estado normal de la vida de la población de un Estado. Los hechos que pueden ser causantes de perturbación de la paz o del orden interno son los disturbios, saqueos, movilizaciones, paralizaciones, marchas, bloqueos de carreteras y desmanes, producidos en ciertas zonas del territorio de un estado, lo cual trae como resultado la vulneración de la integridad de las personas.

b. Catástrofe o graves circunstancias que afecten la vida de la Nación.- Esta causa hace referencia a un “estado de necesidad colectiva que afecte en su vida, salud y economía a los habitantes de uno o más centros poblados, área urbana o rural del territorio de un Estado, como consecuencia de daños personales o materiales al estado o a los bienes de uso público, producidos por el hombre o la naturaleza”¹⁰⁹[...], tales como; terremotos (de carácter natural) e incendios (de carácter humano).

¹⁰⁷ Constitución de Perú, Art. 137, numeral 1.

¹⁰⁸ *Ibíd.*, Art. 137, numeral 2.

¹⁰⁹ Ley del Sistema Nacional de Defensa Civil de Perú y sus modificatorias -Decreto Ley N° 19338 - 28.03.1972.

c. Invasión.- La invasión debe ser entendida como una irrupción breve por parte de un Estado sobre una parte o la totalidad del territorio de otro estado, constituye el prelude de la ocupación de guerra¹¹⁰, la cual tiene carácter permanente; tal es el caso de la ocupación de la Franja de Gaza, por parte de los palestinos en el Estado de Israel. En tal sentido, la invasión constituye un hecho que atenta contra la soberanía de un estado.

d. Peligro inminente.- El Instituto Nacional de Defensa Civil del Perú define al *peligro* como la posibilidad de que se produzca un fenómeno natural o antrópico potencialmente dañino, de gran magnitud, en una parte o en la totalidad del territorio de un Estado¹¹¹, mientras que como *peligro inminente* debe entenderse a la presencia de una situación actual creada por un fenómeno natural o por un ser humano, que ocasione grave perjuicio para la colectividad.

e. Guerra Civil.- Este hecho se caracteriza por el enfrentamiento bélico entre miembros de un mismo estado por razones políticas e ideologías antagónicas. Por lo demás, tanto esta causa como la de guerra exterior fueron analizadas al referirnos a las causas sobre conflicto armado internacional o interno que justifican la declaratoria del estado de excepción en el Ecuador.

En definitiva, las causas por las cuales se justifica la declaratoria del estado de excepción en los estados miembros de la Comunidad Andina adolecen de claridad conceptual ya que se las enuncia y se deja a la libre interpretación lo que se debería entender por cada una de ellas; asimismo, en estos estados aunque con diferentes nombres, todas las causas citadas en este

¹¹⁰ Enciclopedia Jurídica, *Ocupación de guerra*, disponible en: <http://www.encyclopedia-juridica.biz14.com/d/ocupacion-de-guerra/ocupacion-de-guerra.htm>, revisado el 22 de enero del 2012.

¹¹¹ Instituto Nacional de Defensa Civil de Perú, *Manual Básico para la estimación del Riesgo*, Lima, INDECI, 2006, p. 13, disponible en: http://sinpad.indeci.gob.pe/UploadPortalSINPAD/man_bas_est_riesgo.pdf, revisado el 21 de enero del 2012. Peligro inminente hace referencia “[...] a la situación creada por un fenómeno de origen natural u ocasionado por la acción del hombre, que haya generado, en un lugar determinado, un nivel de deterioro acumulativo debido a su desarrollo y evolución, o cuya potencial ocurrencia es altamente probable en el corto plazo, desencadenando un impacto de consecuencias significativas en la población y su entorno socio-económico.- Esta causa puede dar lugar a muchas interpretaciones, las cuales no siempre podrían guardar conformidad con la naturaleza del estado de excepción, en especial con su característica reparadora y no preventiva.

numeral hacen relación a situaciones de peligro extremo para la seguridad del Estado, para el orden público y para la convivencia pacífica de los pueblos. Si bien existe un gran avance en materia de protección de derechos humanos, aún hace falta definir cada una de las causas por las cuales cabe invocar el estado de excepción en el contexto andino, lo cual evitaría que se lo utilice innecesariamente.

2.5.- Situación de los derechos constitucionales durante el estado de excepción

Cuando se origina una situación extraordinaria, uno de los efectos inmediatos de su declaratoria podría ser la suspensión o restricción de derechos constitucionales, no así de sus garantías las cuales son “un mecanismo que sirve para hacer efectivo el derecho [...] o bien el instrumento que tiene por objeto prevenir, cesar o enmendar la violación de un derecho constitucional”¹¹². En tal virtud las garantías son el medio idóneo por el cual el Estado protege y asegura el ejercicio de los derechos y libertades constitucionales, mientras dure el estado de excepción. Durante la vigencia del estado de excepción la suspensión, limitación o restricción de los derechos constitucionales previstos en las cartas fundamentales de los estados miembros de la Comunidad Andina debe tener un solo propósito, preservar esos mismos derechos¹¹³. Con igual criterio, Lautaro Ríos, señala que:

“Durante un E.E.C. sólo puede suspenderse o restringirse el ejercicio de aquellos derechos específicamente autorizados por la Constitución. Se entiende suspender un derecho *"cuando temporalmente se impide del todo su ejercicio durante la vigencia de un E.E.C"*. Se entiende restringir un derecho *"cuando, durante la vigencia de un E.E.C, se limita su ejercicio en el fondo o en la forma"* [...].”¹¹⁴

¹¹² Vanesa Aguirre, La tutela judicial efectiva como derecho humano: una aproximación a su concepción y situación en el Ecuador, en Programa Andino de Derechos Humanos PADH (compilador), *¿Estado constitucional de derechos y justicia? Informe sobre derechos humanos Ecuador 2009*, Quito, Universidad Andina Simón Bolívar, 2009, p.23

¹¹³ Diego Younes Moreno, *Derecho Constitucional Colombiano*, Quinta Edición, Bogotá, 2004, p.391.

¹¹⁴ Lautaro Ríos Álvarez, *Defensa Judicial de los Derechos Humanos en los Estados de Excepción*, en Estudios Constitucionales V.7, No. 1, Santiago, 2009, p. 288.

Parafraseando al autor citado, podemos señalar que mientras el estado de excepción está en vigencia, únicamente se puede “suspender o restringir el ejercicio” de ciertos derechos previstos en el texto constitucional y en los tratados internacionales. Asimismo, consideramos acertada la diferencia que efectúa el autor Ríos entre los términos suspender y restringir por cuanto los mismos no son sinónimos, ya que mientras el primero hace que se suspenda por completo el ejercicio y goce de ciertos derechos previstos en la Constitución durante la vigencia del estado de excepción, el segundo limita parcialmente el ejercicio y goce de estos derechos. La mayoría de estados latinoamericanos han incorporado en su Ley Fundamental los derechos previstos en la Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH)¹¹⁵ los cuales bajo ningún precepto pueden ser suspendidos o restringidos durante la vigencia del estado de excepción. De manera similar el Art. 4, numeral 2 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP)¹¹⁶, prevé que no podrá suspenderse los derechos previstos en los Arts. 6, 7, 8 (párrafos 1 y 2), 11, 15, 16 y 18. Como podemos advertir, el Derecho Internacional Humanitario¹¹⁷ pretende dotar al ser humano de ciertos mecanismos jurídicos con la finalidad de que recurra a ellos cuando el ejercicio

¹¹⁵ En el Art. 27, numeral 2 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (OEA), podemos encontrar los derechos que de ninguna manera pueden ser suspendidos o restringidos durante la vigencia de un estado de excepción, esto es, artículos: “3 (Derecho al Reconocimiento de la Personalidad Jurídica); 4 (Derecho a la Vida); 5 (Derecho a la Integridad Personal); 6 (Prohibición de la Esclavitud y Servidumbre); 9 (Principio de Legalidad y de Retroactividad); 12 (Libertad de Conciencia y de Religión); 17 (Protección a la Familia); 18 (Derecho al Nombre); 19 (Derechos del Niño); 20 (Derecho a la Nacionalidad), y 23 (Derechos Políticos), ni de las garantías judiciales indispensables para la protección de tales derechos”

¹¹⁶ El Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (ONU), en el Art. 4, señala los derechos que no pueden ser objeto de suspensión alguna, siendo éstos: la vida, el no someter a nadie a torturas ni a penas o tratos crueles, inhumanos o degradantes, a esclavitud o servidumbre, a no ser encarcelado por deudas, a ser favorecido con el principio del in dubio pro reo, derecho al reconocimiento de su personalidad jurídica y al derecho a la libertad de pensamiento, de conciencia y de religión.

¹¹⁷ Los principios del Derecho Internacional Humanitario forman parte del Ius Cogens o Derecho consuetudinario de los pueblos y poseen fuerza vinculante para la Comunidad Internacional.

Enrique Sánchez Goyanes, *Constitución española comentada*, Madrid, Editorial Paraninfo, 1979, p. 80.

Para Enrique Sánchez Goyanes, la suspensión de derechos constitucionales constituye una facultad propia del gobierno que la ejerce ante circunstancias extraordinarias en función del procedimiento que la propia Constitución establece, facultad que le permite disponer “la suspensión eventual del ejercicio de determinados derechos en parte del territorio nacional o en su totalidad”¹¹⁷.

de sus derechos se vea conculcado, en virtud de circunstancias emergentes, imprevistas o excepcionales.

En el caso de Bolivia, el Art. 137 de la Constitución determina que: “La declaración del estado de excepción no podrá en ningún caso suspender las garantías de los derechos, ni los derechos constitucionales, el derecho al debido proceso, el derecho a la información y los derechos de las personas privadas de libertad”. Como podemos observar, en esta Constitución en lugar de citar los derechos que pueden ser suspendidos o limitados durante el estado de excepción, el legislador ha señalado los derechos que no se pueden suspender por ninguna razón, lo cual la convierte en una Constitución vanguardista y protectora de los derechos humanos. En igual sentido, el texto constitucional colombiano señala con carácter imperativo que ningún derecho humano o libertad fundamental puede ser suspendido con ocasión de la declaratoria del estado de excepción, por ello el Art. 214, numeral 2 de la Constitución determina que:

“No podrán suspenderse los derechos humanos ni las libertades fundamentales”. En todo caso se respetarán las reglas del derecho internacional humanitario. Una ley estatutaria regulará las facultades del Gobierno durante los estados de excepción y establecerá los controles judiciales y las garantías para proteger los derechos, de conformidad con los tratados internacionales. Las medidas que se adopten deberán ser proporcionales a la gravedad de los hechos”¹¹⁸ (El subrayado es mío).

La Ley Estatutaria prevista en el numeral 2 del Art. 214 de la Constitución colombiana, no es sino la ley 137 expedida en el año 1994 con la finalidad de regular los estados de excepción en el vecino país del norte; de igual modo, esta Ley dispone que a más de las garantías judiciales, los derechos de naturaleza intangible¹¹⁹ no pueden ser suspendidos o restringidos durante el estado de

¹¹⁸ Ley 137 de 1994, por la cual se regulan los estados de excepción en Colombia, Art. 4.

¹¹⁹ Ley 137 de 1994, por la cual se regulan los estados de excepción en Colombia (Diario Oficial 41.379, 2 de junio de 1994). Art. 4.- “[...] *el derecho a la vida y a la integridad (sic) personal; el derecho a no ser sometido a desaparición forzada, a torturas, ni a tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes; el derecho al reconocimiento de la personalidad jurídica; la prohibición de la esclavitud, la servidumbre y la trata de seres humanos; la prohibición de las penas de destierro, prisión perpetua y confiscación (sic); la libertad de conciencia; la libertad de religión; el principio de legalidad, de favorabilidad y de irretroactividad de la ley penal; el derecho a elegir y ser*

excepción, aspecto concordante con las normas de Derecho Internacional Humanitario y los tratados internacionales de los cuales Colombia es parte; mientras que en el caso ecuatoriano y peruano sí se contempla la suspensión de ciertos derechos; en el primero de ellos, el Art. 165 de nuestra Constitución determina los derechos constitucionales que son susceptibles de suspensión o limitación durante la declaratoria del estado de excepción, a saber: el derecho a la inviolabilidad de domicilio, inviolabilidad de correspondencia, libertad de tránsito, libertad de asociación y reunión; y libertad de información; en el caso peruano, el numeral 1 del Art. 137 de la Constitución, señala que cuando se declare el “estado de emergencia”¹²⁰ cabe también la restricción o suspensión de derechos constitucionales de libertad y seguridad personales, la inviolabilidad del domicilio, la libertad de reunión y de tránsito; en tanto que si se declara el “estado de sitio”, el numeral 2 del citado artículo, dispone que el ejercicio de los derechos constitucionales no se suspende ni restringe.

En conclusión, es importante subrayar que la declaratoria del estado de excepción no implica la inobservancia de la Constitución ni de los tratados Internacionales sobre derechos humanos, menos aún significa la extinción de los derechos constitucionales de los individuos, sino todo lo contrario, se busca garantizar en la mayor medida posible su vigencia. La suspensión o limitación del ejercicio de ciertos derechos constitucionales durante el estado de excepción tiene como finalidad la defensa del Estado de Derecho y la democracia, en cuyo caso toda declaratoria

elegido; el derecho a contraer matrimonio y a la protección de la familia; los derechos del niño, a la protección por parte de su familia, de la sociedad y del Estado; el derecho a no ser condenado a prisión por deudas civiles; el derecho al habeas corpus y el derecho de los colombianos por nacimiento a no ser extraditados (sic)”.

¹²⁰“*La declaración del estado de emergencia en cuatro provincias de Cajamarca por 60 días implica que quedan suspendidos o restringidos algunos derechos constitucionales de los ciudadanos como la libertad de tránsito y de reunión [...] En estado de emergencia se suspenden estos derechos constitucionales. Por tanto, la Policía sí puede ingresar a los domicilios, sí puede detener a una persona. Cualquier persona puede transitar libremente, lo que no puede es alterar el orden*”, véase en http://www.rpp.com.pe/2011-12-05-estado-de-emergencia-supone-suspension-de-derechos-fundamentales-noticia_428634.html.

del estado de excepción realizada con otros fines que no sean los señalados, es ilegítima¹²¹ pues, podría ser tergiversada y ocasionaría graves violaciones a los derechos constitucionales por parte del Estado. En virtud de lo expuesto, conscientes de que la utilización de esta medida involucra el uso de poderes especiales que normalmente no se pueden invocar, al poder ejecutivo no le está permitido actuar sin control alguno, más bien deberá sujetarse al control político, constitucional e internacional, caso contrario sus actos serían inconstitucionales y repudiados por parte de la comunidad internacional.

2.6.- Plazo de vigencia del estado de excepción

En lo que al ámbito temporal de aplicación se refiere, las constituciones de los estados que conforman la Comunidad Andina señalan que podrá declararse el estado de excepción “en todo o en parte del territorio nacional”¹²². Al hablar de territorio es menester remitirnos al Art. 4 de nuestra Ley Fundamental, norma que define con precisión lo que se debe entender por territorio y que nos lleva a pensar que no cabe que el ejecutivo declare el estado de excepción en una institución estatal, por cuanto se trata de una persona jurídica, donde no puede aplicarse esta figura jurídica. La situación excepcional en virtud de la cual se invoca el estado de excepción debe poner en peligro la vida de la nación y afectar a toda la población y no únicamente a una minoría. La vigencia y el ámbito de aplicación de cualquier clase de estado de excepción sea éste, de sitio, de guerra, de conmoción interna, de emergencia u otros, dependerán del tiempo que dure la anormalidad o la situación extraordinaria que hizo necesaria la utilización de este mecanismo constitucional. De otro lado, el estado de excepción, no puede ser permanente debido a las

¹²¹ Patológicamente, los estados de excepción han sido invocados por los gobiernos latinoamericanos como un arma para mantenerse en el poder, asumir facultades especiales y neutralizar a sus opositores mediante la vulnerabilidad de los derechos constitucionales de sus gobernados.

¹²² El Art. 4 de nuestra Constitución señala que “*El territorio del Ecuador constituye una unidad geográfica e histórica de dimensiones naturales, sociales y culturales, legado de nuestros antepasados y pueblos ancestrales. Este territorio comprende 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 suprayacente continental, insular y marítimo. Sus límites son los determinados por los tratados vigentes [...]*”.

consideraciones que aquí se han expuesto. En las constituciones de los estados miembros de la Comunidad Andina la vigencia del estado de excepción varía de acuerdo con las causas que en cada estado se contempla y que hacen necesaria su declaratoria de conformidad con el siguiente análisis:

El Art. 138 de la Constitución boliviana dispone que “La vigencia de la declaración del estado de excepción dependerá de la aprobación posterior de la Asamblea Legislativa Plurinacional [...], dentro de las siguientes setenta y dos horas a la declaración del estado de excepción”. De igual forma, se prevé que finalizado el estado de excepción no se podrá declarar otro dentro del siguiente año, sin la autorización de la Asamblea; en tanto que el Art. 213 de la Constitución colombiana prevé que: “el Presidente de la República, con la firma de todos los ministros, podrá declarar el Estado de Comoción Interior, en toda la República o parte de ella, por término no mayor de noventa días”, pudiendo prorrogar el mismo hasta por noventa días más. En el caso del estado de emergencia el plazo de duración es de treinta días, no pudiendo exceder los noventa días en el año y estableciendo un límite respecto a su declaratoria, evitando de este modo el abuso de esta figura por parte del poder ejecutivo. Con respecto al Ecuador, el Art. 166 inciso segundo de la Constitución preceptúa que el “decreto de estado de excepción tendrá vigencia hasta un plazo máximo de sesenta días”, pudiendo ser renovado hasta por treinta días más, en el caso de que las circunstancias extraordinarias aún prevalezcan. A pesar de esto, el ejecutivo ha expedido varios decretos¹²³, que estarían inobservando las normas constitucionales que regulan el funcionamiento de la institución jurídica objeto de análisis.

¹²³En el año 2009, el ejecutivo emitió varios decretos, entre los cuales podemos citar los siguientes: 1544 de 20 de enero de 2009; 1680 de 20 de abril de 2009; 1838-A de 20 de julio de 2009; 101 de 19 de octubre de 2009; 180 de 19 de diciembre de 2009; con el fin de superar la crisis administrativa de la empresa estatal Petroecuador, crisis que no ha sido imprevista o excepcional, sino que ha existido durante décadas y que por lo tanto, podía ser solventada mediante la utilización de procedimientos ordinarios establecidos para el efecto, sin necesidad de declarar a la citada empresa en

En el texto constitucional peruano el Art. 137 numeral 1, señala que el “plazo del estado de emergencia no excede de sesenta días”, requiriendo para su prórroga la emisión de un nuevo decreto. Igualmente, el numeral 2 del citado artículo al referirse al estado de sitio, dispone que no puede exceder de cuarenta y cinco días y en caso de que las circunstancias así lo ameriten, podrá prorrogarse mediante la aprobación del Congreso, lo cual es importante por cuanto limita las facultades discrecionales del ejecutivo para invocar esta figura constitucional.

En conclusión, la vigencia del estado de excepción dependerá de las siguientes condiciones: si es declarado constitucional por el órgano correspondiente; si prevalecen las circunstancias extraordinarias que le dieron lugar; si aún no ha caducado; si no ha sido revocado por el órgano legislativo; y, si ha sido renovado por el tiempo que la ley lo permite. Al margen de estas condiciones no sería factible que se expidan decretos declaratorios de estados de excepción o renovaciones constantemente, en razón de que uno de los principios que rigen este mecanismo jurídico es la temporalidad, es decir, se trata de una figura de corta duración, su naturaleza no es la permanencia.

2.7.- Circunstancias de caducidad del decreto del estado de excepción

Frente a la concurrencia de circunstancias excepcionales que requieren de un tratamiento especial, el ejecutivo de cada uno de los estados que conforman la Comunidad Andina, está investido de facultades extraordinarias que le permiten emitir un decreto declarando del estado de excepción con el fin de repeler el hecho fáctico, natural o antrópico que atenta contra la vida del Estado. El decreto, de forma general se caracteriza por ser transitorio y presenta ciertas peculiaridades en cada caso. Así, en Bolivia el decreto supremo que contempla la declaratoria del estado de excepción, caduca cuando no ha sido aprobado por la Asamblea dentro de las 72 horas

permanente excepcionalidad, véase más decretos ejecutivos en detalle desde el año 2009 hasta el año 2012 en el siguiente enlace: <http://www.sigob.gob.ec/decretos/>.

posteriores a su declaración. Del mismo modo, cuando termina su vigencia, el Gobierno no podrá emitir un nuevo decreto declarando “otro estado de excepción dentro del siguiente año, salvo autorización legislativa previa”¹²⁴. En cuanto a la jerarquía que este decreto tiene dentro del ordenamiento jurídico boliviano, si bien no se determina en la Constitución, se colige que tiene rango y fuerza de ley, en virtud de estar sujeto a aprobación o revocación de la Asamblea. No ocurre lo mismo en el caso colombiano, por cuanto al existir tres clases de estado de excepción, se prevé tiempos distintos de caducidad; así el estado de guerra exterior queda insubsistente “tan pronto se declare restablecida la normalidad”¹²⁵ y el orden público, siempre y cuando no se haya prorrogado su vigencia, en cuyo caso cesaría una vez que haya finalizado el plazo para su prórroga. De igual manera, estos decretos dejarán de estar vigentes si el Congreso reforma o deroga los mismos. Respecto del estado de conmoción interior, se entenderá caducado cuando haya concluido el plazo de noventa días y si existe una prórroga, cuando haya concluido ésta. Por último, en lo que se refiere al estado de emergencia, se ha previsto que se entenderá caducado a los treinta días de vigencia, sin que pueda ser invocado periódicamente, sino que “sumados no podrán exceder de noventa días en el año calendario”¹²⁶. Estos decretos en el ordenamiento jurídico interno colombiano tienen rango de ley. Se les denomina decretos legislativos que dejarán de regir cuando hayan cesado las circunstancias extraordinarias y se declare restablecido el orden público. Sin embargo, podemos ver una clara intromisión del poder ejecutivo en el legislativo y no una interacción entre ellos, como debería ser.

Al analizar el decreto declaratorio del estado de excepción en el Ecuador consideramos que se entenderá caducado cuando la Presidenta o el Presidente no lo haya renovado o notificado a los

¹²⁴ Constitución de Bolivia, Art. 138.

¹²⁵ Constitución de Colombia, Art. 212, inciso 4.

¹²⁶ Constitución de Colombia, Art. 215.

organismos internacionales pertinentes (OEA, ONU), quienes deben ejercer el control de dicho decreto, en virtud de estar implícita la suspensión de derechos humanos protegidos a nivel internacional. En referencia al rango que ostenta este decreto en nuestra legislación, cabe señalar que si bien se le llama decreto ejecutivo, se enmarca en la categoría de ley en virtud de estar sujeto a la aprobación o revocación por parte de la Asamblea Nacional. En el vecino estado del Perú sucede que cuando se ha cumplido el plazo previsto para la vigencia del estado de emergencia (sesenta días) o del estado de sitio (cuarenta y cinco días) se entiende que el plazo para su vigencia ha fenecido; de igual forma, se asume la caducidad del decreto supremo cuando el Congreso no ha aprobado su prórroga. Este decreto en el ordenamiento jurídico peruano, tiene rango y fuerza de ley, por estar sujeto a la vigilancia del Congreso.

2.8.- Órganos estatales encargados del control del decreto

En el ámbito de los estados miembros de la Comunidad Andina este tema cobra importancia cuando partimos de la premisa de que la Constitución es la norma jurídica suprema y la base sobre la cual descansa un Estado, por cuanto ordena y limita al poder ejercido por las funciones estatales. Por ello, surge la necesidad de controlar la vigencia del contenido del texto constitucional para garantizar la supremacía de la Norma Fundamental. Igualmente, en “la doctrina y la jurisprudencia se ha impuesto el carácter normativo de la Constitución, la tutela jurisdiccional de los derechos humanos y el control constitucional establecido en la mayoría de las Constituciones modernas”¹²⁷. Consiguientemente, el control constitucional representa la garantía por excelencia del sometimiento de los gobernantes a la Constitución, al hacer efectivo el principio de limitación del poder y fiscalizar la actividad de éste para evitar abusos¹²⁸. En el caso

¹²⁷ Marco Monroy Cabra, *Concepto de Constitución*, en Anuario de Derecho Constitucional Latinoamericano, UNAM, 2005, p.29

¹²⁸ Manuel Aragón, *Constitución y Control del Poder, Introducción a una Teoría Constitucional del Control*, UNAM, México, 2002, p. 122.- En general, existen cuatro formas de control de los estados de excepción: legislativo o político, judicial, constitucional e internacional. El control político es aquel ejercido por el legislativo mediante

específico del estado de excepción, al ser una institución jurídica constitucional, no está exento de *control*, por el contrario resulta imprescindible someterlo a control, puesto que podría suspender o limitar derechos constitucionales y perturbar el Estado de Derecho.

Con respecto a *Bolivia*, según el Art. 138 de su Constitución, la clase de control que se ejerce en los decretos supremos sobre el estado de excepción es el legislativo, por cuanto su vigencia está sujeta a la aprobación posterior de la Asamblea Legislativa Plurinacional, la misma que tendrá lugar dentro de las siguientes setenta y dos horas de la declaración del estado de excepción; aprobada así la declaración se entenderán conferidas las facultades al gobierno para actuar y contrarrestar las circunstancias excepcionales. Por su parte, el Art. 139 *ibídem* prevé que el ejecutivo deberá explicar (mediante el decreto) a la Asamblea Legislativa Plurinacional sobre las razones que motivaron la declaración del estado de excepción y dará cuenta del uso que haya hecho de las facultades otorgadas por la Constitución y la ley.

La Constitución colombiana por su parte, prevé tres clases de control: Político, Jurisdiccional (dentro del cual se incluye el control Constitucional) e Internacional, de los decretos legislativos mediante los cuales se declara el estado de excepción en sus tres modalidades: estado de guerra exterior, conmoción interior y emergencia. De conformidad con el Art. 212 de esta Constitución, los estados de excepción no impiden el funcionamiento del Congreso, organismo

decisiones políticas provenientes de razones políticas, sobre la oportunidad y contenido del decreto emanado por el ejecutivo; el control jurídico o jurisdiccional, se refiere a aquel que ejercen los órganos jurisdiccionales sobre los actos jurídicamente relevantes de los órganos, autoridades o personas con el fin de mantener la ley y el Derecho, este control opera a petición de parte y no de oficio; el control constitucional, es el que ejercen los Tribunales o Cortes Constitucionales con la finalidad de que el decreto declaratorio del estado de excepción guarde conformidad con las disposiciones constitucionales, razón por la cual su control debe ser inmediato y de oficio; finalmente, el control internacional que se caracteriza por su naturaleza política y es efectuado por la comunidad internacional representada por los organismos de Derecho Internacional Humanitario (OEA a nivel regional, ONU a nivel mundial), en virtud de los tratados suscritos entre los estados partes. Este control se fundamenta en el Art. 27 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y en el Art. 4 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, a cuyos textos nos hemos referido en líneas que anteceden. A continuación revisaremos el control de los decretos que contienen la declaratoria del estado de excepción en los estados que conforman la Comunidad Andina.

que conserva todas sus atribuciones constitucionales y legales, razón por la cual el Gobierno deberá informar al Legislativo motivada y periódicamente sobre los decretos que haya dictado y la evolución de los acontecimientos; a su vez, el Congreso deberá examinar el informe enviado por el Gobierno y establecer si la declaratoria es procedente o no, con lo cual se configura el control político. En ese orden, el numeral 6 del Art. 214 *ibídem* prescribe que el Gobierno remitirá a la Corte Constitucional, al día siguiente de su expedición, los decretos legislativos que dicte en uso de las facultades excepcionales con el fin de que la Corte realice el control constitucional correspondiente y decida definitivamente sobre la constitucionalidad de los referidos decretos. En particular, la Corte verificará el cumplimiento de los requisitos materiales, lo cual encierra tres elementos: “la existencia de los hechos (presupuesto fáctico), la valoración de la gravedad de los mismos (presupuesto valorativo) y la insuficiencia de las medidas ordinarias para dar respuesta a la crisis (juicio de suficiencia)”¹²⁹. En relación al control internacional de los estados de excepción en territorio colombiano, el Art. 16 de la Ley 137 de 1994 preceptúa que al día siguiente de la declaratoria del estado de excepción el Gobierno enviará al Secretario tanto de la Organización de Estados Americanos como de la Organización de las Naciones Unidas una comunicación para que se difunda a los estados partes respecto de la vigencia o culminación, así como los motivos que hicieron necesaria tal declaratoria.

En el caso del Ecuador, el inciso primero del Art. 166 de la Constitución dispone que la Presidenta o el Presidente, dentro de las cuarenta y ocho horas siguientes a la firma del decreto ejecutivo, notifique sobre la declaratoria del estado de excepción a la Asamblea Nacional, a la Corte Constitucional y a los organismos internacionales, a fin de que cada uno de ellos ejerza el control que le corresponde de acuerdo a sus funciones. Por su parte, la Asamblea Nacional en

¹²⁹ Corte Constitucional de Colombia, Sentencia C-216/11, Revisión de constitucionalidad del Decreto 020 del 7 de enero de 2011, párrafo 1.7.

ejercicio del control político, si las circunstancias lo justifican podrá revocar el decreto en cualquier tiempo, cuando considere que las causas por las cuales el ejecutivo decretó la declaratoria del estado de excepción no son idóneas o reales. En cuanto al control constitucional¹³⁰, su ejercicio le está reservado a la Corte Constitucional, órgano que deberá examinar si el referido decreto¹³¹ guarda conformidad con el texto constitucional y declarar su

¹³⁰ En la Ley Orgánica De Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (LOGJCC), promulgada en el Segundo Suplemento del Registro Oficial No. 52 de 22 de octubre del 2009; se prevén dos clases de control: abstracto (Art.74) y concreto (Art. 141). El primero, tiene por finalidad “garantizar la unidad y coherencia del ordenamiento jurídico”, el segundo está encaminado a garantizar la aplicación de las leyes en completa armonía con las normas constitucionales, en el proceso judicial. Respecto del órgano encargado de examinar si una norma jurídica es constitucional o inconstitucional, el control puede ser difuso o concentrado; el primero de ellos permite que todos los jueces puedan decidir sobre la inconstitucionalidad de una norma, mientras que en el segundo, existe un solo órgano que es competente para decidir sobre la constitucionalidad de la misma.

¹³¹**Control Formal:** El Art. 120 de la LOGJCC, prevé que la Corte verificará que la declaratoria del estado de excepción y el decreto cumplan con los siguientes requisitos: **1.**Identificación de los hechos y de la causal constitucional que se invoca. Lo cual significa que el texto del decreto ejecutivo que contiene la declaratoria del estado de excepción, debe ser confrontado con la realidad y si se llega a comprobar que lo sustentado en dicho decreto es ajeno a ésta, se estaría frente a un acto antijurídico, que no ha sido previsto en la Constitución y que por lo tanto responsabiliza al Poder ejecutivo, tanto a nivel nacional como internacional de cualquier arbitrariedad o violación, que por este acto, se suscite en relación a las libertades individuales, al sistema democrático, y en sí al Estado de Derecho.- **2.** Justificación de la declaratoria. Por cuanto la declaratoria del estado de excepción, implica un acto jurídico, éste debe ser lo suficientemente motivado, esto es, debe existir una argumentación clara y contundente sobre las causas que motivaron la implementación de este mecanismo jurídico extraordinario.-**3.** Ámbito territorial y temporal de la declaratoria. En el decreto debe estar determinado en qué parte del territorio nacional tendrá vigencia la declaratoria del estado de excepción o si el mismo tendrá vigencia en todo el territorio ecuatoriano, de tal forma que todos los ciudadanos conozcan acerca del mismo y de sus efectos. Asimismo, es necesario limitar el tiempo que durará el estado de excepción por cuanto éste no puede ser invocado, permanentemente o con carácter indefinido.- **4.** Derechos que sean susceptibles de limitación, cuando fuere el caso. Es esencial que en el texto del decreto declarativo del estado de excepción, consten los derechos constitucionales que serán suspendidos o limitados, mientras se mantengan las circunstancias que motivaron dicha declaratoria, de lo contrario, podrían suspenderse derechos esenciales considerados como intangibles ante cualquier circunstancia.-**5.** Las notificaciones que correspondan de acuerdo a la Constitución y a los Tratados Internacionales. Este requisito es fundamental y debe constar en el texto del decreto ejecutivo que declara el estado de excepción por cuanto al suspenderse o limitarse ciertos derechos constitucionales, es menester el control político, constitucional e internacional del mismo, con el fin de supervisar que las facultades excepcionales ejercidas por el Poder ejecutivo no trasgreden el Estado de Derecho.

¹³¹**Control material:** **1.** Que los hechos alegados en la motivación hayan tenido real ocurrencia. Lo cual significa que las afirmaciones previstas en el texto del decreto de la declaratoria del estado de excepción deben existir en la realidad y ser verificables.-**2.** Que los hechos constitutivos de la declaratoria configuren una agresión, un conflicto armado internacional o interno, grave conmoción interna, calamidad pública o desastre natural. Los estados de excepción no tienen naturaleza preventiva y en esencia son reaccionarios frente a una acción de las antes citadas. Por lo dicho, si ninguna de estas circunstancias ha ocurrido en la realidad no se puede invocar el estado de excepción, caso contrario se estaría generando un abuso de poder por parte del Ejecutivo.-**3.** Que los hechos constitutivos de la declaratoria no puedan ser superados a través del régimen constitucional ordinario. Por lo tanto la situación extraordinaria que produjo la declaratoria del estado de excepción, debe ser de tal magnitud que resulte imposible contrarrestarla con los poderes ordinarios consagrados en el ordenamiento jurídico, con el fin de mantener la normalidad y el orden público.-**4.** Que la declaratoria se decrete dentro de los límites temporales y espaciales establecidos en la Constitución de la República. Si no se cumple con este requisito, el estado de excepción adolece de inconstitucionalidad, ya que se

constitucionalidad o inconstitucionalidad. Para ello la Corte deberá efectuar un análisis tanto formal como material de la declaratoria del estado de excepción y de las medidas¹³² adoptadas para enfrentar las circunstancias generadoras de esta excepción. En este aspecto, las medidas serán legítimas cuando las medidas ordinarias sean insuficientes para enfrentar la actual crisis; razón por la cual dichas medidas extraordinarias tienen carácter eminentemente temporal. Con respecto al control internacional¹³³ de la declaratoria del estado de excepción, la Ley de Seguridad Pública y del Estado¹³⁴, en su Art.31 preceptúa que ese control está a cargo de la Organización de Estados Americanos y de la Organización de las Naciones Unidas, organismos a los cuales el gobierno ecuatoriano notificará con la declaratoria del estado de excepción, explicando los motivos que llevaron a decretarlo o a renovarlo y las medidas adoptadas para el efecto.

En el *caso peruano*, el Art.137 numeral 1 de la Constitución señala que el Presidente de la República con acuerdo del Consejo de Ministros puede decretar el estado de excepción (ya sea de emergencia o de sitio) debiendo dar cuenta al Congreso o a la Comisión Permanente, con el fin de que este órgano ejerza el control político sobre el decreto. En caso de que el Presidente considere necesario prorrogar el plazo del estado de excepción deberá contar con la aprobación del

estaría aplicando permanentemente una medida concebida para ser utilizada con carácter excepcional, sin renovaciones ni prórrogas constantes.

LOGJCC (RO -2S- 52 de 22 de octubre de 2009), Arts. 122 y 123.

“Art.122.- [...]1. Que se ordenen mediante decreto, de acuerdo con las formalidades que establece el sistema jurídico; y, 2. Que se enmarquen dentro de las competencias materiales, espaciales y temporales de los estados de excepción.”

“Art.123.- [...] 1. Que sean estrictamente necesarias para enfrentar los hechos que dieron lugar a la declaratoria y que las medidas ordinarias sean insuficientes para el logro de este objetivo; 2. Que sean proporcionales al hecho que dio lugar a la declaratoria; 3. Que exista una relación de causalidad directa e inmediata entre los hechos que dieron lugar a la declaratoria y las medidas adoptadas; 4. Que sean idóneas para enfrentar los hechos que dieron lugar a la declaratoria; 5. Que no exista otra medida que genere un menor impacto en términos de derechos y garantías; 6. Que no afecten el núcleo esencial de los derechos constitucionales y se respeten el conjunto de derechos intangibles; y, 7. Que no se interrumpa ni se altere el normal funcionamiento del Estado”.

¹³³Los Tratados Internacionales sobre derechos humanos, en el ordenamiento jurídico ecuatoriano poseen preeminencia y rango constitucional como lo podemos observar en los Arts. 416, 417 y 424 de nuestra Constitución, lo cual nos alerta sobre el compromiso que hemos adquirido con la Comunidad Internacional en cuanto a la protección de los derechos humanos y por tanto debemos ser muy cuidados en las medidas que adoptemos frente a ellos en los casos que aparezcan situaciones extraordinarias.

¹³⁴ La Ley de Seguridad Pública y del Estado (RO 35-S de 28 de septiembre del 2009)

Congreso. De conformidad con el Art. 201 de la Constitución peruana, el control constitucional del decreto en mención le corresponde al Tribunal Constitucional. Por su parte, el control internacional lo realizan la comunidad internacional por efecto de los Tratados sobre derechos humanos, principalmente la Convención Americana sobre Derechos Humanos y el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos de los cuales Perú es parte. En tal sentido, no está exento de comunicar o notificar a los organismos internacionales sobre la declaración o terminación del estado de excepción, por cuanto implica una alteración de la convivencia normal de un Estado. Por consiguiente, no podemos afirmar que existe un control efectivo de los decretos declaratorios del estado de excepción en vista de la concentración del poder político que ostentaría el ejecutivo¹³⁵ en todos los estados miembros de la Comunidad Andina.

2.9.- Autoridades responsables por abusos cometidos durante el estado de excepción

La responsabilidad por los abusos cometidos durante la vigencia del estado de excepción recae sobre la autoridad que lo decretó y sobre los funcionarios públicos que hubiesen abusado de sus facultades ocasionando con ello la vulneración de los derechos humanos. De manera particular, existiría responsabilidad por parte del Presidente (a mayor poder debe haber mayor responsabilidad) cuando deja de comunicar o no notifica inmediatamente la declaratoria del estado de excepción a los órganos pertinentes, explicando motivadamente las razones por las cuales se vio obligado a decretar esa medida excepcional. Una forma de frenar el abuso del estado de excepción por parte de los gobiernos sería estableciendo en su contra la responsabilidad

¹³⁵ Por ejemplo, en el caso boliviano se han emitido una gran cantidad de decretos en diferentes materias, hecho que evidencia la abundante actividad legislativa que realiza el Presidente, véase en la página web de la Gaceta Oficial de Bolivia el listado de decretos supremos en mención, [http://www.gacetaoficialdeBolivia.gob.bo/normas/listadonor/11/page: 1](http://www.gacetaoficialdeBolivia.gob.bo/normas/listadonor/11/page:1), revisado el 10 de febrero del 2012.

En Ecuador, la Corte Constitucional ha declarado constitucional, la mayoría de decretos que contienen la declaratoria del estado de excepción, lo cual sugeriría una parcialidad en cuanto al control constitucional y la afinidad de La Corte Constitucional con el régimen, como en el caso de Petroecuador y sus filiales, véanse éstos y demás decretos ejecutivos declaratorios del estado de excepción en: <http://www.sigob.gob.ec/decretos/>.

personal¹³⁶ y la sanción en función del irrespeto a las normas constitucionales y a la vulneración de los derechos humanos que se hubieren ocasionado durante su vigencia.

De igual manera, habría responsabilidad por parte de quienes conforman la Función Legislativa, por cuanto ellos son los representantes del pueblo soberano y están en la obligación de velar por la vigencia y respeto de sus derechos. Al no ejercer el control político de estos decretos de forma inmediata, bajo el supuesto de que la declaratoria del estado de excepción no sea pertinente (debido a la inexistencia de las circunstancias excepcionales que le darían vida), el Legislativo estaría permitiendo la restricción o suspensión de ciertos derechos constitucionales sin ningún sustento constitucional. Además creemos que también las cortes o tribunales constitucionales tendrían cierto grado de responsabilidad por ser los guardianes de la Constitución y su vigencia, pues su tarea es evitar que los derechos individuales y las normas constitucionales sean suspendidos o restringidos por el ejecutivo, sin justificación de orden constitucional. En otras palabras, todos los funcionarios públicos investidos de poder que hubieren abusado de sus atribuciones y que con ello hubieren ocasionado la vulneración de las disposiciones constitucionales y la inobservancia de los derechos constitucionales, son responsables por tales hechos. Sobre el particular, las constituciones de los estados miembros de la Comunidad Andina manifiestan lo siguiente:

Con relación al caso boliviano, el Art. 113 de la Constitución, en el Capítulo referente a las garantías jurisdiccionales señala que la vulneración de los derechos por parte de servidores públicos “concede a las víctimas el derecho a la indemnización, reparación y resarcimiento de daños y perjuicios en forma oportuna”. De igual modo, el Art. 139, acápite II *ibídem* dispone que

¹³⁶El art. 55 de la Constitución española, que trata “De la suspensión de los derechos y libertades”, prescribe en su inciso final: “La utilización injustificada o abusiva de las facultades reconocidas en dicha Ley Orgánica producirá responsabilidad penal, como violación de los derechos y libertades reconocidos por las leyes”.

quienes violen los derechos establecidos en ella, serán objeto de proceso penal por atentado contra los derechos y la acción para perseguirlos no prescribirá. En lo concerniente a Colombia, el numeral 5 del Art. 214 y el Art. 215 del texto constitucional prescriben que el Presidente y los ministros serán responsables cuando declaren los estados de excepción sin que haya acontecido los casos de guerra exterior o de conmoción interior; igualmente, señalan que el Presidente, los ministros y demás funcionarios serán responsables por *cualquier abuso* que hubieren cometido en el ejercicio de las facultades especiales concedidas durante la vigencia del estado de excepción.

En relación al Ecuador, el Art. 166 de la Norma Suprema preceptúa que las servidoras y servidores públicos serán responsables por cualquier abuso que hubieran cometido en el ejercicio de sus facultades durante la vigencia del estado de excepción, lo cual naturalmente incluye al Presidente, a los miembros de la fuerza pública y demás servidores. Por lo expuesto, la declaratoria del estado de excepción por ser de naturaleza jurídica, tiene que ser motivada¹³⁷, es decir en el decreto ejecutivo que se emite dicha declaratoria debe constar explícitamente los motivos por los cuales es imprescindible su implementación, situación que evitará que las facultades que le otorga la Constitución al Presidente sean ejercidas sin límite alguno o arbitrariamente, sino que se encuentran sujetas a control y vigilancia a nivel interno y externo.

El capítulo referente a los regímenes de excepción, en el texto constitucional peruano no hace referencia sobre quienes son responsables por transgresión de los derechos constitucionales;

¹³⁷Leandro Despouy, *Los derechos humanos y los estados de excepción*, Instituto de Investigaciones jurídicas-UNAM-, México, 1999, p. 6.

El 21 de febrero de 2012, La Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), otorgó medidas cautelares para los directivos del diario El Universo: Carlos, César y Nicolás Pérez y Emilio Palacio y solicitó al gobierno ecuatoriano se suspenda de inmediato los efectos de la sentencia emitida por la Corte Nacional de Justicia del Ecuador, sentencia en la cual se condena a los prenombrados señores a tres años de prisión y al pago de una indemnización de 40 millones de dólares a favor del Presidente Rafael Correa. Sin embargo, el Gobierno ecuatoriano opuso resistencia para acatar lo dispuesto por este organismo internacional, véase más en: <http://www.burodeanálisis.com/2012/02/23/defensa-de-el-universo-recuerda-al-presidente-que-el-normo-la-aplicacion-de-medidas-internacionales.-> En la praxis, parecería haber cierta resistencia por parte del Gobierno de someterse al control internacional y asumir las responsabilidades por posibles transgresiones a los derechos constitucionales de los ciudadanos ecuatorianos

sin embargo, en virtud de los tratados internacionales sobre derechos humanos de los que el Estado peruano es parte, se colige que serán responsables por los actos ejecutados durante la vigencia del estado de excepción, todos los servidores o funcionarios públicos que hayan abusado del poder que les confiere su investidura.

En general, las constituciones de los estados miembros de la Comunidad Andina contemplan que los servidores y funcionarios públicos encabezados por el Presidente o Presidenta son responsables de la vulneración de los derechos humanos cometidos durante la vigencia del estado de excepción, sin que se establezca la sanción ni el procedimiento para imponerla; ante lo cual es fundamental que se cree una ley regulatoria del estado de excepción en la cual se defina las causas previstas en las constituciones andinas, con la finalidad de evitar que éstas sean interpretadas de forma errónea por la autoridad competente para declarara el estado de excepción.

3.- POTENCIALES EFECTOS JURÍDICOS DE LOS ESTADOS DE EXCEPCIÓN A PARTIR DE LAS CONSTITUCIONES DE LOS ESTADOS MIEMBROS DE LA COMUNIDAD ANDINA.

Conforme lo hemos señalado, la declaratoria del estado de excepción implica la suspensión de derechos y garantías constitucionales, la falta de independencia entre poderes estatales, la alteración del Estado de Derecho, la adopción de medidas para contrarrestar la situación emergente e inobservancia de los principios que deben prevalecer en estos casos, toda vez que decretado el estado de excepción, disminuyen las garantías de los ciudadanos y se amplían las facultades y atribuciones de las autoridades estatales. En este contexto, revisaremos lo que al respecto manifiestan las constituciones de los estados miembros de la Comunidad Andina. Un primer efecto proveniente de la vigencia del estado de excepción es la suspensión de los derechos y garantías fundamentales, lo cual no está previsto en las constituciones de Bolivia y Colombia, mientras que en las de Ecuador y Perú se enumera taxativamente ciertos derechos que pueden ser

suspendidos durante la vigencia del estado de excepción. Así vemos que tanto en Ecuador como en Perú se autoriza la suspensión de los derechos a la *inviolabilidad de domicilio, libertad de reunión y de tránsito*, en tanto que en el texto constitucional ecuatoriano se añade la suspensión del *derecho a la inviolabilidad de correspondencia, libertad de asociación e información*; y, en el texto constitucional peruano se permite además la *suspensión del derecho a la libertad y seguridad personales*. Los derechos mencionados en este párrafo son susceptibles de ser suspendidos o restringidos en virtud de los tratados internacionales sobre derechos humanos, los cuales han influido notablemente al momento de redactar las Constituciones vigentes en los estados arriba mencionados.

Con este criterio, es importante mencionar que los textos internacionales¹³⁸ con mayor presencia en el contexto andino, por cuanto determinan los derechos que no pueden ser suspendidos en circunstancias excepcionales, son el Convenio Europeo de Derechos Humanos, llamado también Convenio de Roma; el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; y, la Convención Americana sobre Derechos Humanos. Los citados instrumentos prohíben la suspensión del derecho a la vida, la prohibición de torturas, penas o tratos inhumanos o degradantes, la prohibición de la esclavitud o servidumbre, el derecho de legalidad penal e irretroactividad de las penas; lo cual obliga a los Estados Parte a conferir a estos derechos el carácter de intangibilidad en sus ordenamientos jurídicos internos, frente a circunstancias excepcionales.

¹³⁸ Luis López Guerra, *Derechos constitucionales y Estados de Excepción*, en La Corte y el Sistema Interamericano de Derecho Humanos, Editor Rafael Nieto Navia, Costa Rica, 1994, pp. 13-16

Los derechos que no pueden ser suspendidos ni restringidos, bajo ninguna circunstancia se citan a continuación:

En el Convenio Europeo de Derechos Humanos: Art. 2 “derecho a la vida”; Art. 3 “prohibición de la tortura”; Art. 4 “Prohibición de la esclavitud y del trabajo forzado”; Art.5 “Derecho a la libertad y a la seguridad”.

En el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos: Art. 6 “derecho a la vida”; Art. 7 “Prohibición de la tortura”; Art. 8 “ Prohibición de esclavitud, servidumbre y trabajo forzoso”; Art. 9 “Derecho a la libertad y a la seguridad personales”

En la Convención Americana sobre Derechos Humanos: Art. 27, numeral 2, “[...] Derecho a la Vida; Derecho a la Integridad Personal; Prohibición de la Esclavitud y Servidumbre; Principio de Legalidad y de Retroactividad [...]”

De otro lado, durante la vigencia del estado de excepción al suspenderse o restringirse los derechos constitucionales, en ocasiones se dificulta la utilización de las garantías que no son otra cosa que aquellos *procedimientos judiciales que ordinariamente son idóneos para garantizar la plenitud del ejercicio de los derechos y libertades* [...] ¹³⁹, debido al momento que se vive. Al respecto Ramiro Ávila Santamaría, señala que las garantías constitucionales “son los mecanismos que establece la Constitución para prevenir, cesar o enmendar la violación de un derecho” ¹⁴⁰, el cual está reconocido en el mismo texto constitucional y en los tratados internacionales, criterio con el que concordamos, ya que únicamente a través de las garantías podremos hacer valer nuestros derechos ante la autoridad competente.

Otro efecto de la declaratoria del estado de excepción constituye la falta de independencia entre poderes estatales; al respecto, observamos que en los textos constitucionales de los estados miembros de la Comunidad Andina la potestad para declarar el estado de excepción mediante decreto la tiene el poder ejecutivo, acto por el cual el primer mandatario asume las facultades de legislador, correspondiendo al poder legislativo únicamente el control político de ese decreto, situación que podría ocasionar intromisión de un poder sobre otro y falta de independencia entre ellos. En este escenario, se advierte el peligro de que en muchos de los casos se confiera potestades omnímodas al ejecutivo ¹⁴¹, en detrimento de los demás poderes. Bajo estas circunstancias, al ser la figura presidencial enorme, se podría alterar el Estado de Derecho ¹⁴²,

¹³⁹ Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso Zambrano Vélez y Otros vs. Ecuador, párrafo 54, p.16.

¹⁴⁰ Ramiro Ávila Santamaría, *Las Garantías: herramientas imprescindibles para el cumplimiento de los derechos. Avances conceptuales en la Constitución del 2008*, en *Desafíos constitucionales. La Constitución ecuatoriana del 2008 en perspectiva*, Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, Quito, 2008, p. 89

¹⁴¹ [...] se puede recurrir al empleo continuo de estos mecanismos extraordinarios para consolidar el poder y el dominio del ejecutivo sobre las otras ramas del poder (*la excepción como técnica de gobierno*) [...], citado en Sentencia C-216/11, emitida por la Corte Constitucional colombiana, disponible en: http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/cc_sc_nf/2011/c-216_1911.html#1, revisado el 20 de febrero del 2012.

¹⁴² Daniel Zovatto, *Los Estados De Excepción y Los Derechos Humanos en América Latina*, UNAM, México, 1990, pp.55-61.

inobservarse la Constitución, menoscabar los derechos constitucionales y quedar los poderes estatales (legislativo, judicial, electoral, entre otros) supeditados o subordinados al ejecutivo. Este hecho, podría suscitar que la naturaleza primigenia del estado de excepción pierda su esencia y mute hacia una institución antidemocrática y contraria a Derecho, por cuanto no estaría contribuyendo a proteger la vida de la nación y el bienestar de la población, sino que de forma sistemática se pretendería imponer un régimen dictatorial, en el que el Presidente emitiría una serie de decretos con el fin de perpetuarse en el poder sin ningún control y con la potestad absoluta sobre todas las instituciones estatales.

4.- ROL DE LAS CORTES CONSTITUCIONALES FRENTE A LOS ESTADOS DE EXCEPCIÓN

Este tema fue abordado al referirnos al control constitucional de los estados de excepción y a los órganos estatales encargados del control del decreto declaratorio del estado de excepción; sin embargo, cabe insistir en ciertos aspectos fundamentales tales como que el control constitucional del estado de excepción es “una manifestación del principio democrático en cuanto afirma la sujeción de los gobernantes a las reglas de juego básicas concebidas por los gobernados.”¹⁴³ Este control de los decretos declaratorios del estado de excepción debería estar previsto a nivel constitucional y legal en todos los estados; en el caso de Colombia y Ecuador, las Cortes han efectuado una revisión de todos los decretos emitidos por el ejecutivo en esta materia, por cuanto dicho control es *obligatorio y oficial* (no requiere petición de parte), al tratarse de un mandato constitucional encaminado a limitar las facultades extraordinarias que ejerce el ejecutivo durante la vigencia del estado de excepción, ya que se generan dentro del marco constitucional y no fuera de él; por ello, se concibe como un acto jurídico constitucional supeditado a un control de igual naturaleza. El juez constitucional está en la obligación de efectuar un análisis objetivo de los

¹⁴³ Corte Constitucional colombiana, Sentencia 802-2002, pág. 87.

hechos ocurridos, con el fin de determinar si éstos, verdaderamente tuvieron lugar o si por el contrario, únicamente ha existido una errónea apreciación por parte del poder ejecutivo. Para ello el juez deberá valorar si los hechos invocados por el Presidente son susceptibles de verificación. En relación a Bolivia y Perú, el decreto referido estaría sujeto a control político por parte de la Asamblea Legislativa Plurinacional y del Congreso, en su orden.

En la legislación ecuatoriana el control constitucional¹⁴⁴ de los estados de excepción tiene como finalidad “garantizar el disfrute pleno de los derechos constitucionales y salvaguardar el principio de separación y equilibrio de los poderes públicos”, para tal efecto la Corte realizará un control constitucional automático tanto formal como material de todos los decretos que declaren el estado de excepción y de los que con fundamento en él se expidan (prórroga, terminación); cabe mencionar que el trámite del control no afecta la vigencia de dichos actos normativos.

4.1 Posibles sanciones por las responsabilidades en las que se incurriría por el uso y abuso del estado de excepción.- Conforme lo hemos manifestado en el desarrollo de este trabajo, el estado de excepción no implica suspensión de la Constitución ni la implementación de arbitrariedades ni mucho menos justifica que el Estado incumpla su deber de respetar y garantizar los derechos constitucionales. De ahí que encubrir la violación de un derecho acarrearía impunidad, no investigar un hecho de tal naturaleza implicaría no sancionar a los responsables del atropello, no reparar a las víctimas constituiría desacato a las normas del Derecho Internacional Humanitario, las cuales son de obligatorio cumplimiento en virtud de los Tratados sobre Derechos Humanos, en especial las disposiciones previstas en la Convención Americana sobre Derechos Humanos, siendo fundamental adecuar el ordenamiento interno de cada Estado a los parámetros establecidos en ese instrumento internacional, desechando todas las normas, costumbres o prácticas que no guarden conformidad con el texto de la mencionada Convención. Así, la

¹⁴⁴ Art. 119 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional del Ecuador.

responsabilidad jurídica por la comisión de actos que transgredan derechos y garantías fundamentales, debería recaer sobre los funcionarios públicos de todas las jerarquías (Presidentes, Ministros, militares, policías, operadores jurídicos, entre otros) y sujetos particulares; en cuyo caso, sería necesario una sanción proporcional al bien jurídico afectado, con lo cual no quedaría en la impunidad¹⁴⁵ semejante hecho repudiable y atentatorio a la dignidad e integridad del ser humano.

Al efecto, el Presidente debería establecer con claridad en el mismo decreto declaratorio del estado de excepción, cuál es el órgano sancionador (Corte Constitucional) y la normativa aplicable para los infractores de la Constitución, de los derechos constitucionales y del Estado de Derecho; asimismo, en caso de no perseguir y sancionar a los responsables de su vulneración, la responsabilidad debería recaer sobre el Presidente y sobre quienes autoricen el estado de excepción; es decir, estos funcionarios tendrían una doble responsabilidad: directa en razón de sus actos e indirecta por dejar en la *impunidad* un hecho delictivo.

5.- REVISIÓN DE CASOS PARADIGMÁTICOS EN EL ECUADOR

Los casos que a continuación se presentan constituyen un esfuerzo por aportar con un análisis casuístico del estado de excepción en la realidad ecuatoriana. Hemos seleccionado estos casos porque dan cuenta de los criterios que utiliza la Corte al momento de resolver sobre la constitucionalidad o inconstitucionalidad de un decreto declaratorio del estado de excepción. Por otro lado, dicho análisis nos permitirá conocer, fácticamente el funcionamiento del estado de excepción en nuestro país con la finalidad de complementar nuestro trabajo.

¹⁴⁵Impunidad es: “la falta de prevención razonable, de investigaciones serias, búsqueda y captura de los responsables, enjuiciamiento y condena efectiva, así como la falta de reparación del derecho y de sus consecuencias”, citado por José Carlos Remotti, *La Responsabilidad del Gobierno por la actuación de las Fuerzas Armadas en el Control del Orden Interno durante la vigencia de un Estado de Emergencia*, España, 2009, p.240, disponible en <http://redalyc.uaemex.mx/pdf/282/28211598010.pdf>

En la realidad ¿se ha justificado, de conformidad con la Constitución, la necesidad de la declaratoria del Estado de excepción?, veámoslo a continuación.

CASO I.- PETROECUADOR: DECRETOS EJECUTIVOS 1680 DEL 20 DE ABRIL DEL 2009 Y 1838 DE 20 DE JULIO DE 2009.

La Corte en este caso resolvió el tema de constitucionalidad de los dos decretos ejecutivos por cuanto ambos habían sido expedidos por el mismo hecho, su finalidad era declarar el estado de excepción en Petroecuador y sus empresas filiales a fin de superar la crisis de explotación, producción, industrialización, comercialización y transporte de petróleo y así evitar una “considerable pérdida de ingresos para el pueblo ecuatoriano, traduciéndose tal situación en una grave conmoción interna”¹⁴⁶. En la sentencia 0003-09-SEE-CC, existe una peculiaridad, la cual le concede una connotación trascendente, esto es, que aunque el Pleno de la Corte¹⁴⁷ decidió declarar la constitucionalidad de la declaratoria del estado de excepción contenida en el Decreto Ejecutivo

¹⁴⁶ Sentencia 0003-09-SEE-CC (RO 29 de 18 de septiembre del 2009) p.5

¹⁴⁷ **Fundamentos de la decisión del pleno de la Corte.**-En lo principal, la Corte realizó un examen sobre: a) el control de constitucionalidad de los Decretos Ejecutivos 1680 de 20 de abril de 2009 y 1838 de 20 de julio de 2009; b) el control material de los Decretos Ejecutivos 1680 de 20 de abril de 2009 y 1838 de 20 de julio de 2009; y, c) la temporalidad y excepcionalidad de los estados de excepción, decretados por el Ejecutivo. Para resolver estos casos la Corte expuso que no podía apartarse de los precedentes jurisprudenciales, y se ratificó en las consideraciones ya realizadas en cuanto al control formal. En tal razón, la Corte realizó un análisis únicamente sobre el control material de los decretos ejecutivos en estudio, de conformidad con los principios¹⁴⁷ de: necesidad, proporcionalidad, temporalidad, territorialidad y razonabilidad. Con fundamento en el análisis que antecede, la Corte decidió declarar la constitucionalidad de la declaratoria del Estado de Excepción establecida en el Decreto número 1680.

Corte Constitucional ecuatoriana, Sentencia 0003-09-SEE-CC, p.11. Principio de temporalidad en relación al de excepcionalidad y necesidad.- Al abordar este punto, la Corte hizo alusión al inciso segundo del Art. 166 de la Constitución, referente a la temporalidad de los estados de excepción, el cual prevé que éste tendrá una duración de sesenta días, pudiendo ser renovado por noventa días más, cuando las circunstancias fácticas así lo ameriten. En base a lo dispuesto en la norma supra, la Corte encontró justificada, por parte del Presidente, la declaratoria del estado de excepción de los decretos en referencia, mediante una interpretación literal de la norma citada.- La necesidad de la medida y su legitimidad.- Con respecto a la necesidad de la medida, la Corte sostuvo que era imprescindible la intervención estatal en el manejo de Petroecuador y sus filiales, en razón de la precaria administración de la que ha sido objeto esta empresa estatal petrolera durante los últimos años, hecho que ha ocasionado un perjuicio económico significativo para el Estado ecuatoriano. Asimismo, la constante crisis del sector petrolero, justificó la necesidad y la legitimidad o valor constitucional de las medidas adoptadas por el Presidente, en virtud de la inexistencia de otros medios legales y normales para superar esta situación. El principio de proporcionalidad en relación a la licitud de las medidas adoptadas.- Al respecto, la Corte consideró que los instrumentos y las medidas adoptadas por el Ejecutivo eran constitucionales e idóneos, tanto para contrarrestar la crisis petrolera existente como para la obtención de los fines perseguidos y explicó que la razón por la cual se le entregó la custodia del sector petrolero a la fuerza naval, obedeció a que la “*capacidad de planificación, la experiencia administrativa y el potencial logístico de la Marina resultan esenciales a la hora de reconstruir la industria petrolera ecuatoriana*”.

No.1680, la Dra. Nina Pacari en calidad de Jueza Constitucional (en adelante Jueza) disintió con el Pleno, emitiendo un voto salvado que permite tener otra visión del caso, que desde nuestra perspectiva es la más acertada, en virtud del análisis, interpretación y argumentación que realiza la jueza, como lo veremos a continuación.

Análisis de los fundamentos de la decisión del Voto Salvado emitido por la jueza constitucional, Dra. Nina Pacari.- En el voto salvado emitido por la jueza, para examinar constitucionalidad o inconstitucionalidad de la declaratoria del Estado de Excepción partió del análisis de tres problemas jurídicos¹⁴⁸ básicos, a saber:

1) Naturaleza jurídica y finalidad de la declaratoria de estados de excepción.

En el análisis de este problema jurídico la Jueza enunció el criterio vertido por la Corte Interamericana de Derechos Humanos en Opinión Consultiva OC-8-87, en la cual se señala que los Estados “tienen el derecho y el deber de garantizar su propia seguridad, por lo que el único fin de la declaratoria de estados de excepción, es el respeto de los derechos, la defensa de la democracia y de las instituciones del Estado”.¹⁴⁹

¹⁴⁸Los problemas jurídicos planteados por la Jueza Nina Pacari son: “1) naturaleza jurídica y finalidad de los estados de excepción, 2) cumplimiento de los requisitos formales establecidos en el Art. 166 de la Constitución y 33 de las Reglas de Procedimiento para el Ejercicio de las Competencias de la Corte Constitucional para el Periodo de Transición; y 3) el cumplimiento de los requisitos materiales establecidos en el Art.166 de la Constitución y 34 de las Reglas de Procedimiento para el Ejercicio de las Competencias de la Corte Constitucional para el Periodo de Transición”.

¹⁴⁹ Corte Interamericana de Derechos Humanos, Opinión Consultiva OC-8-87, "El Habeas Corpus bajo la suspensión de garantías". 30 de enero de 1987, párrafo 20, citado en sentencia supra, p. 21

El Art. 165 de la Constitución dispone que:”Durante el estado de excepción la Presidenta o Presidente de la República únicamente podrá suspender o limitar el ejercicio del derecho a la inviolabilidad de domicilio, inviolabilidad de correspondencia, libertad de tránsito, libertad de asociación y reunión y libertad de información, en los términos que señala la Constitución". La Jueza examinó el artículo citado y manifestó que, únicamente los derechos allí señalados podrán suspenderse o limitarse. Esta norma evita la vulneración indiscriminada de derechos constitucionales y le otorga al ejecutivo la posibilidad de limitar derechos específicos, no sin antes motivar las razones por las cuales se lo hace.

Formulación del carácter de la excepción de acuerdo al principio de necesidad.- La Jueza analizó si el principio de necesidad era compatible con el texto constitucional, coligiendo que en el caso *sub examine* no se ha dado una situación de conflicto armado, conmoción interna, desastre natural o calamidad pública, concluyendo que el Presidente habría utilizado este mecanismo inadecuadamente, al no existir las circunstancias fácticas dentro de las cuales cabría la declaratoria del estado de excepción; más aún cuando PETROECUADOR y sus empresas filiales no

2) Control formal de los Decretos Ejecutivos 1680 de 20 de abril de 2009 y 1838 de 20 de julio de 2009.- La Jueza sostuvo que en los mencionados Decretos no se demostraron las circunstancias previstas en el inciso primero del Art. 164 de la Carta Magna, evidenciando el incumplimiento de esta solemnidad por parte del Presidente de la República, de tal forma que las disposiciones contenidas en los Decretos Ejecutivos señalados, pugnaban con las contenidas en la Constitución, siendo por tanto inconstitucionales. De conformidad con el inciso segundo del precitado artículo se concluyó además que no existía una motivación adecuada que sustentara la declaratoria del estado de excepción. En cuanto al período de duración, la Jueza señaló que con anterioridad ya se habían decretado dos estados de excepción¹⁵⁰ sobre el mismo asunto, resultando arbitrario, e inconstitucional el hecho de que el ejecutivo “*mediante renovaciones permanentes*”¹⁵¹ pretendiera mantener el estado de excepción en PETROECUADOR y sus filiales.

3) Control material de los Decretos Ejecutivos 1680 de 20 de abril de 2009 y 1838 de 20 de julio de 2009.- Al respecto, la Jueza consideró que no se ha demostrado la necesidad de la declaratoria del estado de excepción, el mismo que en este caso, no goza de la característica de excepcionalidad, sino más bien de permanencia; que no existe grave conmoción interna, por el contrario solo una expectativa que no ha sido motivada suficientemente por el ejecutivo; que se

pueden estar bajo un régimen permanente de estados de excepción, hecho que resultaría contrario a la Carta Fundamental debido a la naturaleza temporal de esta institución jurídica; tampoco se habría justificado la emergencia para que fuera necesaria la adopción de esta clase de mecanismos excepcionales. Adicionalmente, advirtió que el uso indiscriminado de la declaratoria de los estados de excepción, podría provocar incertidumbre e inseguridad jurídica, así como abuso de poder al momento de efectuar contrataciones o acoger otras medidas, ocasionando con ello un grave perjuicio para el Estado ecuatoriano considerando que esta crisis del sector petrolero no es nueva, siempre ha existido y que no representa un peligro real o inminente para el Estado, sino únicamente una posibilidad.

¹⁵⁰ Decreto Ejecutivo 1440 del 19 de noviembre del 2008 y Decreto Ejecutivo 1544 de 20 de enero de 2009.

¹⁵¹ Sentencia 0003-09-SEE, p.27.- De la misma manera, la Jueza observó que si bien se notificó con la declaratoria del estado de excepción a la Comisión Legislativa y de Fiscalización de la Asamblea Nacional y a la Corte Constitucional, no se hizo lo propio con los organismos internacionales, tal como lo establece el inciso primero del Art. 166 de la Constitución, ocasionándose el incumplimiento de este requisito formal.

estaría vulnerando el principio de temporalidad de los estados de excepción mediante la expedición de los Decretos aludidos, por cuanto mediante sucesivos decretos ejecutivos de esta naturaleza se pretendía administrar Petroecuador y sus filiales; que la negligencia existente en la administración de dichas entidades podía solventarse mediante la imposición de medidas ordinarias y que por lo tanto no se requiere de la adopción de mecanismos extremos como lo es la declaratoria del estado de excepción; que no se justifica y que no resulta razonable ni proporcional la declaratoria del estado de excepción, en virtud de limitar derechos constitucionales innecesariamente. Con fundamento en las consideraciones precedentes, la Jueza declaró la inconstitucionalidad de los Decretos Ejecutivos en examen, en razón de existir causas formales y materiales para considerar su improcedencia, ya que podrían ocasionar transgresiones a los derechos constitucionales de las personas, existiendo otras medidas ordinarias para alcanzar el fin que se persigue.

4.- Criterio Personal: De la revisión del caso que antecede, concuerdo plenamente con la decisión adoptada por la Jueza, por cuanto considero que no se ha justificado constitucionalmente la necesidad de la declaratoria del estado de excepción contenida en los Decretos Ejecutivos 1680 de 20 de abril de 2009 y 1838 de 20 de julio de 2009, es decir, en el presente caso el estado de excepción no tenía razón de ser, por las siguientes razones: En cuanto a requisitos formales:

a) Ausencia de circunstancias constitucionales.- Al tenor del inciso tercero del Art. 1 del Decreto Ejecutivo 1680, la declaración del estado de excepción no se fundamentó en ninguna de las circunstancias previstas para el efecto en el inciso primero ¹⁵² del Art. 164 de la Constitución, sino en razón de “*una deficiencia administrativa* de la Empresa Estatal de Petróleos del Ecuador

¹⁵² La potestad para decretar el estado de excepción la tiene el Presidente, quien, únicamente podrá adoptar esta medida excepcional “*en caso de agresión, conflicto armado internacional o interno, grave conmoción interna, calamidad pública o desastre natural*”.

PETROECUADOR”¹⁵³, situación que no es excepcional y que podía ser subsanada a través de medios ordinarios previstos en la ley para el efecto.

b) Falta de motivación.- Considerando que el estado de excepción es un mecanismo extraordinario mediante el cual se pueden suspender o restringir ciertos derechos constitucionales, su motivación es ineludible para poder justificar la adopción del mismo, por el contrario el Presidente emitió la declaratoria del estado de excepción sobre la base de un riesgo o supuesto, limitándose a señalar que Petroecuador y sus filiales se encontraban bajo una deficiente administración, lo cual conllevaría a una pérdida de ingresos para el Estado, hecho que podría ocasionar una conmoción interna. Como podemos colegir, el ejecutivo habría expedido este decreto en base a conjeturas al no existir acontecimientos reales o fácticos que perturben el orden constitucional del Estado, tampoco hubo una situación de necesidad imprevista y transitoria que represente un peligro inminente para la estabilidad del sistema político y el bienestar general del estado, pues éste era un problema que ha existido por décadas en nuestro país.

c) Excesiva duración del estado de excepción.- Del análisis efectuado respecto del periodo de duración del estado de excepción, éste habría excedido el plazo previsto en la Constitución, tanto más que con anterioridad ya se habían expedido dos¹⁵⁴ decretos ejecutivos sobre el mismo asunto, vulnerando así la norma prescrita en el inciso segundo del Art. 166 de la Carta Fundamental que establece que “el decreto de estado de excepción tendrá vigencia hasta un plazo máximo de sesenta días”, pudiendo ser prorrogado por treinta días más, siempre y cuando las causas que lo motivaron persistan.

¹⁵³ Sentencia 0003-09-SEE-CC, p.17.

¹⁵⁴ *Ibíd.*, p. 7 y 26. El Presidente emitió varios Decretos Ejecutivos de forma consecutiva, en relación al mismo asunto, esto es, declarar en estado de excepción a Petroecuador y a sus filiales de forma permanente, hecho no previsto en el Art. 166, inciso segundo de la Constitución.

d) Aplicación de medidas inadecuadas.- Como medida adoptada por el ejecutivo en el decreto declaratorio del estado de excepción se encuentra la movilización nacional, económica y militar de la Fuerza Naval medida que sería desproporcional a los hechos, ya que según expresa el propio Presidente, existe una deficiencia administrativa en PETROECUADOR y sus filiales por lo que se requiere de expertos en administración de empresas; circunstancia que no ameritaría la presencia de la Fuerza Naval en dichas dependencias, en razón de que la institución Naval está llamada a actuar en momentos de conmoción interna o externa, o sea, cuando la seguridad del Estado se encuentre amenazada.

e) Omisión de la notificación a organismos internacionales.- Según el inciso primero del Art. 166 de la Constitución, el ejecutivo estaba en la obligación de notificar a los “organismos internacionales pertinentes” con la declaratoria del estado de excepción, al no hacerlo habría transgredido la referida disposición constitucional, circunstancia que habría infringido además expresas normas de Derecho Internacional.¹⁵⁵

En cuanto a requisitos materiales:

a) Inexistencia fáctica de las circunstancias previstas en la Constitución.- La declaratoria del estado de excepción contenida en el Decreto Ejecutivo 1680 no obedeció a los acontecimientos fácticos previstos en la Constitución, por el contrario el decreto fue expedido invocando una incorrecta administración de las empresas estatales de petróleo. Consecuentemente, no existía una “grave conmoción interna” que pudiera atentar contra la seguridad del Estado o de la convivencia pacífica de los ciudadanos.

b) Se ha vulnerado el principio de temporalidad.- El ejecutivo mediante sucesivos Decretos ha pretendido mantener en estado de emergencia a PETROECUADOR y sus filiales,

¹⁵⁵ Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (Art. 4) –ONU-; Convención Americana de Derechos Humanos (Art. 27), los cuales hacen referencia al control internacional de los estados de excepción.

hecho no previsto en la Constitución por cuanto el estado de excepción, como su nombre lo sugiere, se caracteriza por ser excepcional y de naturaleza temporal. Esta transgresión al principio de temporalidad habría producido una ruptura del orden constitucional, pasando a convertirse la excepción en regla permanente, degradando de este modo el Estado Constitucional el cual “tiene como misión fundamental facilitar y garantizar el derecho a la seguridad jurídica de los ciudadanos”¹⁵⁶.

c) No han sido razonables ni proporcionales las medidas excepcionales adoptadas.- Al ser el nuestro un Estado constitucional de derechos y justicia, la declaratoria del estado de excepción en el presente caso, no habría sido coherente con el precepto constitucional. En efecto, “La legitimidad de la utilización de un medio violento generador de un daño cuando se trata de repeler un acto violento e ilegítimo”¹⁵⁷ es justificable en tanto en cuanto se trata de un medio idóneo para evitar graves perjuicios, que sin la presencia del estado de excepción, tendrían lugar. En ese orden, “el medio utilizado para repeler la agresión debe ser proporcional a las circunstancias y de ninguna manera superior a la agresión que se busca repeler”¹⁵⁸.

La declaratoria del estado de excepción en las empresas petroleras ecuatorianas expedida por el ejecutivo no reúne las condiciones establecidas en la Constitución para su procedencia, en efecto la deficiente administración de Petroecuador y sus filiales y la subsecuente pérdida de recursos no representaba un peligro real, inminente o una grave conmoción para el Ecuador y sus habitantes. Entonces la presencia de esta figura jurídica en este caso no sería razonable ni proporcional, por ser de carácter permanente a través de los sucesivos decretos que sobre el mismo asunto ha expedido el ejecutivo. Asimismo, con esta medida excepcional se ha pretendido

¹⁵⁶ Luis Fernando Torres, *Presidencialismo Constituyente, La ruta del autoritarismo en el Ecuador*, Editorial jurídica Cevallos, Primera edición, Quito, 2009, p. 395

¹⁵⁷ Diego García-Sayán, *Perú: Estados de Excepción y Régimen Jurídico*, en *Estados de Emergencia en la Región Andina*, Comisión Andina de Juristas, Lima, 1987, p. 95

¹⁵⁸ *Ibíd.*, p.95

salvaguardar y alcanzar el mejoramiento administrativo de una empresa estatal (beneficio económico); o de un sector estatal más no se ha beneficiado a la colectividad

CASO II.- DECRETO EJECUTIVO 488 DE 30 DE SEPTIEMBRE DE 2010

El Decreto Ejecutivo¹⁵⁹ 488 tenía como finalidad declarar el estado de excepción en todo el territorio nacional debido a la grave conmoción interna provocada por miembros de la Policía Nacional, en este sentido era fundamental garantizar el orden interno del Estado ecuatoriano y el respeto de los derechos constitucionales, por lo que a criterio nuestro este mecanismo extraordinario en el presente caso habría sido correctamente utilizado. La Corte para establecer la constitucionalidad de la declaratoria del estado de excepción analizó tres problemas jurídicos fundamentales, a saber:

1) Naturaleza jurídica y finalidad de los estados de excepción

Sobre el particular la Corte se refirió al criterio de la Corte Interamericana de Derechos Humanos en Opinión Consultiva OC-8-87, cuyo texto lo transcribimos en el caso anterior y que en su parte medular prevé que la declaratoria de los *estados de excepción* tiene como finalidad garantizar el respeto de “los derechos, la defensa de la democracia y de las instituciones del

¹⁵⁹ Dictamen No. 0017 -10-SEE-CC (RO 304, suplemento de 20 de octubre de 2010)

Decreto Ejecutivo No.488 de 30 de septiembre del 2010:“Artículo 1.-Declarar el Estado de Excepción en todo el territorio nacional, en razón de que algunos integrantes de la Policía Nacional han distorsionado severamente o abandonado su misión de policías nacionales y por ende sus deberes consagrados en la Constitución y la Ley lo que podría generar gran conmoción interna en cuanto a la seguridad interna, ciudadana y humana garantizada y tutelada por la Constitución de la República y deber fundamental del Estado. Artículo 2.-La movilización nacional y militar de las Fuerzas Armadas para garantizar la soberanía nacional y el orden interno en toda la República. Se dispone al señor Ministro de Defensa Nacional para que mediante el Comando Conjunto General de las Fuerzas Armadas ejecuten un plan de contingencia con la finalidad de que sus efectivos intervengan en la situación producida para garantizar a los habitantes del Ecuador la seguridad interna, ciudadana y humana, derechos tutelados por la Constitución de la República y deber fundamental del Estado. Artículo 3.-El período de duración de este estado de excepción es de cinco días a partir de la suscripción del presente decreto ejecutivo. El ámbito territorial de aplicación es en toda la República. Artículo 4.-El Ministro de Finanzas situará los recursos suficientes para atender la emergencia. Artículo 5.- Notifíquese esta declaratoria a la Asamblea Nacional, a la Corte Constitucional, a la Organización de los Estados Americanos y a la Organización de las Naciones Unidas. Artículo 6.-De la ejecución del presente Decreto Ejecutivo que entrará en vigencia desde la fecha de su expedición, sin perjuicio de su publicación en el Registro Oficial, encárguense los Ministros de Defensa, del Interior y de Finanzas”.

Estado”, sin que ello implique un uso ilimitado de esta figura jurídica. De igual manera, la Corte examinó la disposición del Art. 165 de la Constitución, en virtud de la cual únicamente con motivación razonable podrán limitarse “los derechos civiles de inviolabilidad de domicilio y de correspondencia, libertad de tránsito, asociación, reunión e información”, dejando fuera la posibilidad de suspender esos derechos.

2) Cumplimiento de los requisitos formales establecidos en los artículos 164 y 166 de la Constitución y 120 de la LOGJCC

En cuanto al control formal del Decreto Ejecutivo 488, la Corte examinó el cumplimiento de los siguientes requisitos:

a) Autoridad encargada de decretar el estado de excepción.- La Corte encontró cumplido este requisito por cuanto la autoridad que emitió este Decreto Ejecutivo fue el Presidente quien está investido de esta facultad por mandato constitucional.

b) Identificación de los hechos.- Al respecto, la Corte señaló que los hechos son de ocurrencia real al haber los miembros de la Policía Nacional abandonado sus funciones¹⁶⁰ provocando una grave conmoción interna que pone en peligro la seguridad de todos los habitantes del Ecuador, razón por la cual se ha ordenando la movilización nacional y militar de las Fuerzas

¹⁶⁰CRE (RO 449 de 20 de octubre de 2008)

Art. 158.- Las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional son instituciones de protección de los derechos, libertades y garantías de los ciudadanos [...].La protección interna y el mantenimiento del orden público son funciones privativas del Estado y responsabilidad de la Policía Nacional. Las servidoras y servidores de las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional se formarán bajo los fundamentos de la democracia y de los derechos humanos, y respetarán la dignidad y los derechos de las personas sin discriminación alguna y con apego irrestricto al ordenamiento jurídico.

Art. 159.- Las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional serán obedientes y no deliberantes, y cumplirán su misión con estricta sujeción al poder civil y a la Constitución. Las autoridades de las Fuerzas Armadas y de la Policía Nacional serán responsables por las órdenes que impartan. La obediencia a las órdenes superiores no eximirá de responsabilidad a quienes las ejecuten.

Art. 163.- La Policía Nacional es una institución estatal de carácter civil, armada, técnica, jerarquizada, disciplinada, profesional y altamente especializada, cuya misión es atender la seguridad ciudadana y el orden público, y proteger el libre ejercicio de los derechos y la seguridad de las personas dentro del territorio nacional. Los miembros de la Policía Nacional tendrán una formación basada en derechos humanos, investigación especializada, prevención, control y prevención del delito y utilización de medios de disuasión y conciliación como alternativas al uso de la fuerza.

Para el desarrollo de sus tareas la Policía Nacional coordinará sus funciones con los diferentes niveles de gobiernos autónomos descentralizados.

Armadas con el fin de garantizar la soberanía nacional y el orden interno. Según la Corte, frente a este hecho quedaría justificada la declaratoria del estado de excepción.

c) Causas bajo las cuales se puede declarar el estado de excepción.- En este sentido, la Corte advierte que una de las causas por las cuales cabe invocar el estado de excepción constituye la grave conmoción interna, originada en este caso de real ocurrencia y comprobación al existir el abandono de las funciones propias de la Policía Nacional: Velar por la seguridad ciudadana y el orden público, y proteger el libre ejercicio de los derechos y la seguridad de las personas dentro del territorio nacional.

d) Ámbito territorial y temporal de la declaratoria.- La declaratoria del estado de excepción tuvo vigencia en todo el territorio nacional por así requerirlo las circunstancias extraordinarias que le dieron lugar: La revuelta a nivel nacional de los miembros de la Policía Nacional, quienes habían abandonado sus deberes como guardianes del orden público, dejando en situación de inseguridad a toda la población ecuatoriana. La vigencia de este estado de excepción era de cinco días contados a partir de la suscripción del Decreto Ejecutivo. En tal virtud, lo fáctico, esto es, los hechos ocurridos en este caso, es concordante con lo previsto en los Arts.164 y 166 de la Constitución y con el Art. 121, numeral 4 de la LOGJCC.

e) Medidas aplicables al estado de excepción.- En este caso, el ejecutivo ordenó la movilización nacional y militar de las Fuerzas Armadas para garantizar la soberanía nacional y el orden interno en toda la República; adicionalmente, dispuso que el Ministro de Defensa Nacional a través del Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas implemente un plan de contingencia para que el Ejército garantice a la población ecuatoriana seguridad interna, ciudadana y humana; finalmente, ordenó que el Ministerio de Finanzas provea los recursos económicos suficientes para atender esta situación excepcional.

f) Derechos que se suspenden o limitan y notificación.- Sobre este aspecto, la declaratoria del estado de excepción no contempla la suspensión o limitación de ningún derecho fundamental; no obstante, si habría sido el caso, únicamente se habrían suspendido los derechos previstos en el inciso primero¹⁶¹ del Art. 165 de la Constitución y ningún otro, esto es, la libertad de tránsito, libertad de asociación y reunión y la libertad de información, circunstancia necesaria para salvaguardar la integridad de los ecuatorianos y evitar la desinformación, permitiéndonos estar enterados de lo que ocurría en nuestro país, de manera permanente¹⁶².

3) Cumplimiento de los requisitos materiales establecidos en el artículo 121 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional

a) Existencia real de circunstancias excepcionales.- La Corte sostuvo que la expedición del Decreto Ejecutivo 488 de 30 de septiembre de 2010 es razonable en virtud de haberse evidenciado una grave conmoción interna, causa prevista en el inciso primero del Art. 164 de la Constitución, hecho que ameritaba la declaratoria del estado de excepción con el fin de que los miembros de las Fuerzas Armadas puedan proporcionar seguridad a todos los habitantes del estado

¹⁶¹CRE (RO 449 de 20 de octubre de 2008)

Art. 165.- Durante el estado de excepción la Presidenta o Presidente de la República únicamente podrá suspender o limitar el ejercicio del derecho a la inviolabilidad de domicilio, inviolabilidad de correspondencia, libertad de tránsito, libertad de asociación y reunión, y libertad de información, en los términos que señala la Constitución.

¹⁶²Orden cronológico, aproximado de hechos desarrollados el 30S, disponible en <http://especiales.elcomercio.com/2011/09/30s/>, revisado el 30 de marzo del 2012.- En lo que respecta a la notificación con la declaratoria del estado de excepción observamos que se dispone la misma a la Asamblea Nacional, a la Corte Constitucional, a la Organización de Estados Americanos y a la Organización de las Naciones Unidas como lo prevé el inciso primero del Art. 166 de la Constitución.

Artículo: 30S Protesta Policial Ecuador: El Comercio.- 7:30 Toma Policial del Regimiento Quito 1; 9:30 Se amotina la escolta legislativa; 9:20 Militares se unen a las protestas; 9:25 Arribo del Presidente Correa al Regimiento Quito 1; 9:50 Saqueos y protestas policiales en el estado; 9:50 Discurso del Presidente a los sublevados; 10:20 Tras discurso el Presidente Correa es ultrajado por algunos policías; 10:40 El Presidente ingresa al Hospital de la Policía; 11:47 Los Policías en rueda de prensa dan a conocer 9 exigencias; 12:00 Manifestaciones en la Asamblea Nacional; 13:10 Simpatizantes del Presidente emprenden una marcha desde la Plaza Grande hasta el Hospital de la Policía; 13:37 Gobierno decreta el estado de excepción mediante documento y firma electrónicos; 14:00 Comienza cadena nacional de radio y televisión; 14:17 FF.AA reafirman su lealtad al régimen; 16:00 Se agudizan enfrentamientos entre policías y manifestantes; 18:05 Militares y grupo élite llegan a Quito; 18:05 Rafael Correa dice que se trata de un golpe de Estado; 18:40 GOE y GIR se alejan de la tropa y buscan rescatar al Presidente; 19:00 Protesta en los medios públicos en contra del régimen; 20:30 Inicia el rescate en el que participan militares y policías de los grupos élites GOE y GIR en medio de una balacera; 21:26 Mandatario da discurso eufórico desde Carondelet, tras rescate; 22:00 Cinco víctimas cayeron ese día; 22:30 Insubordinados se repliegan; 23:00 Enlace nacional, rueda de prensa dada por el Presidente.

ecuatoriano, toda vez que esta situación estaba generando inseguridad ciudadana a lo largo del territorio nacional, “causándose graves perjuicios económicos, cierre de vías, aeropuertos, fuertes confrontaciones sociales entre fuerza pública y ciudadanía en general”¹⁶³.

b) Configuración de una de las causas previstas en el Art. 164 de la Constitución para decretar el estado de excepción.- Los hechos constitutivos de la declaratoria del estado de excepción, en este caso, se enmarcan dentro de una grave conmoción interna, circunstancia prevista en la Constitución y que legitima dicha declaratoria, la cual tenía como objetivo que las Fuerzas Armadas garanticen la soberanía nacional y el orden público del Estado. Los acontecimientos del 30 de septiembre de 2010 dieron lugar a que el ejecutivo expida el decreto 488 con apego a lo previsto en el inciso primero del Art. 164 de la Constitución y en el numeral 1 del Art.120 de la LOGJCC.

c) Imposibilidad de superar la situación excepcional mediante el régimen constitucional ordinario.- Frente a los sucesos del 30 de septiembre de 2010, la Corte encontró que la declaratoria del estado de excepción era constitucional, considerando que los miembros de la Policía Nacional se habían sublevado y actuado de forma inapropiada, faltando a su deber de garantizar la seguridad ciudadana y el orden público, infringiendo con ello el Estado de derecho, la transgresión de derechos constitucionales y la alteración del orden público.

d) Límites espaciales y temporales de la declaratoria del estado de excepción de conformidad con la Constitución.- El Decreto contentivo de la declaratoria del estado de excepción contemplaba que la vigencia del mismo era de cinco días en todo el territorio nacional¹⁶⁴.

¹⁶³ Dictamen No. 0017-10-SEE-CC, p.10

¹⁶⁴ El estado de excepción decretado por el ejecutivo en razón de la grave conmoción interna ocasionada por los sucesos del 30 de Septiembre de 2010 inicialmente tuvo una duración de 5 días que se extendió por una semana más, luego se amplió por 60 días en el Distrito Metropolitano de Quito y en las instalaciones de la Asamblea Nacional,

4.- Análisis del contenido material del Decreto Ejecutivo 488 de 30 de septiembre de 2010

La Corte analizó el contenido del Decreto Ejecutivo 488 y constató que tenía plena justificación y oportunidad al observar que el Ecuador estaba atravesando por circunstancias extraordinarias¹⁶⁵ y sin precedentes, propiciadas por algunos miembros de la Policía Nacional quienes desatendiendo la seguridad de la población e irrespetando la autoridad estatal y el orden constituido - que estaban en la obligación de mantener – iniciaron una revuelta que se fue agudizando con el paso de las horas y desconociendo al actual régimen, a tal punto de impedir que el Primer Mandatario salga de las instalaciones del Hospital de la Policía y retorne al Palacio de Gobierno, siendo rescatado de dicha casa de salud aproximadamente diez horas más tarde en medio de una balacera; todo lo cual desencadenó una *grave conmoción interna*. Igualmente, se cumplió con la notificación de la declaratoria del estado de excepción a la Asamblea Nacional, a la Corte Constitucional, a la Organización de Estados Americanos y a la Organización de las Naciones Unidas, a fin de que ejerzan el control político, constitucional e internacional de dicha declaratoria. Frente a estos acontecimientos, la comunidad internacional¹⁶⁶ reaccionó rápidamente

véase en <http://www.hoy.com.ec/noticias-ecuador/innecesaria-ampliacion-de-estado-de-excepcion-435744.html>, revisado el 30 de marzo del 2012.

¹⁶⁵Dictamen No. 0017 -10-SEE-CC (RO 304, suplemento de 20 de octubre de 2010), p.11.

“Dicha situación de *inminencia*, como es de conocimiento público, dejaría de serlo para convertirse en una real conmoción e incluso en un conflicto armado interno entre miembros de la Fuerza Pública y ciudadanía en general, que traería como consecuencia la pérdida de vidas humanas, atentados a la integridad del Presidente Constitucional de la República, afectación a la salud de pacientes internados en los hospitales de la zona de conflicto, asaltos a instituciones públicas, bancarias y ciudadanía en general, cierre de vías, aeropuertos, entre otros hechos de gravedad nacional. Todo ello configura plenamente la procedencia material del estado de excepción objeto de análisis, y guarda conformidad con los artículos 164 de la Constitución de la República y 121 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional”.

¹⁶⁶“El Consejo Permanente de la Organización de Estados Americanos (OEA), en sesión extraordinaria de 30 de septiembre de 2010, aprobó por aclamación una resolución con los siguientes puntos:

Repudiar cualquier intento de alterar la institucionalidad democrática en el Ecuador. Además de respaldar decididamente al Gobierno constitucional del Presidente, Rafael Correa de la República del Ecuador en su deber de preservar el orden institucional, democrático y el estado del derecho. Hacer un enérgico llamado a la fuerza pública del Ecuador y a los sectores políticos y sociales a evitar todo acto de violencia que pueda exacerbar una situación de inestabilidad política, atentando contra el orden democrático instituido, la paz social y la seguridad pública. Solicitar al Gobierno del Ecuador que continúe informando sobre el desarrollo de los acontecimientos en ese estado a fin de tomar las acciones apropiadas para fortalecer y preservar la institucionalidad democrática.

a favor del restablecimiento del orden institucional, de la democracia, del Estado de Derecho y del gobierno ecuatoriano, repudiando los hechos beligerantes protagonizados por un grupo de policías e instándolos a desistir de su posición atentatoria del orden democrático, la paz social y la seguridad pública.

En relación a las medidas adoptadas¹⁶⁷ por el ejecutivo para contrarrestar la grave conmoción interna, la Corte consideró que eran idóneas (aptas para neutralizar la crisis), razonables (tienen una razón jurídica legítima) y proporcionales (adecuadas, necesarias y eficaces para afrontar la situación de emergencia) toda vez que permitían al Ministerio de Finanzas proveer al Estado de los recursos económicos necesarios para afrontar la circunstancia extraordinaria en todo el territorio nacional, del mismo modo se considera oportuno que los miembros de las Fuerzas Armadas hayan brindado protección y seguridad a la población ecuatoriana.

5.- Criterio Personal.- Del análisis precedente podemos manifestar que coincidimos con la decisión adoptada por la Corte que declara procedente y constitucional la declaratoria del estado de excepción contenida en el Decreto Ejecutivo 488 de 30 de septiembre de 2010 por existir circunstancias extraordinarias e inesperadas de real ocurrencia que no podían ser subsanadas mediante la adopción de medidas propias del régimen constitucional ordinario. Las condiciones que motivaron la expedición del decreto del estado de excepción respecto de los sucesos del 30 de septiembre, están plenamente justificadas al existir una grave conmoción interna que fue real y de consecuencias graves para la población, el Estado de Derecho y la democracia; de igual manera, se

Pedir al Secretario General, José Miguel Insulza que brinde toda la cooperación de la Organización a solicitud del Gobierno del Ecuador para preservar la institucionalidad democrática en ese estado”, disponible en: http://www.mmrree.gob.ec/ecuador_actual/bol010.asp, revisado el 20 de abril del 2012.

¹⁶⁷ Dictamen No. 0017 -10-SEE-CC (RO 304, suplemento de 20 de octubre de 2010)

Art. 4 del Decreto Ejecutivo No.488 del 30 de septiembre del 2010.- “Al encontrarse el estado en una situación excepcional y una realidad reflejada en una grave crisis interna, para el cumplimiento de la movilización nacional y de las Fuerzas Armadas, tendiente a brindar seguridad a la población y controlar el orden público, se debe contar con los recursos económicos necesarios que permitan subsanar esta emergencia; por lo que siendo el Ministerio de Finanzas el organismo encargado de proveer de recursos a las distintas instituciones estatales, la disposición del artículo 4 del Decreto en análisis es razonable y proporcional a las necesidades actuales [...]”

transgredieron derechos constitucionales tales como el derecho a la vida, a la integridad personal, a la propiedad, a la salud, a la seguridad ciudadana, a la inviolabilidad de domicilio, a la protección, entre otros¹⁶⁸, hechos que justifican en cierta medida la limitación de los derechos de libertad de tránsito, de reunión e información, precautelando con ello la integridad personal de los individuos que pudo haber sido afectada por la falta de protección por parte de los miembros de la Policía Nacional.

CASO III.- DECRETO EJECUTIVO 872 DE 5 DE SEPTIEMBRE DEL 2011

En el dictamen 008-11-DEE-CC¹⁶⁹, al igual que en el primer caso (Petroecuador y sus filiales) el Pleno de la Corte resolvió declarar la constitucionalidad de la declaratoria del estado de excepción en la Función Judicial, contenido en el Decreto Ejecutivo 872¹⁷⁰, no obstante los Doctores Hernán Morales Vinueza y Alfonso Luz Yunes en calidad de jueces constitucionales (en adelante jueces) discreparon con el Pleno y emitieron un voto salvado, el cual consideramos acertado por cuanto guarda armonía con la Carta Suprema. De forma análoga a los casos anteriores, iniciaremos revisando los fundamentos de la decisión adoptada por el Pleno de la Corte, luego revisaremos los fundamentos de la resolución tomada por los jueces de minoría en su voto salvado y por último emitiremos nuestro criterio al respecto.

Fundamentos de la decisión del pleno de la Corte.- Para resolver estos casos, la Corte expuso que no se había presentado con anterioridad ningún decreto de excepción de iguales características, en cuya virtud efectuó un análisis completo de tal decreto con la finalidad de garantizar el goce de los derechos constitucionales y proteger la separación de funciones del

¹⁶⁸En el siguiente enlace encontraremos imágenes que nos dan cuenta de la vulneración que sufrieron ciertos derechos constitucionales el 30 de septiembre de 2010, independientemente de quien haya tenido la razón (Ejecutivo o Policías), lo cierto es que más de una vida fue apagada, más de una persona fue golpeada, robada, ultrajada, etc. Véase 30S Un año después, en <http://www.ecuavisa.com/especial-30s.html>, revisado el 30 de marzo del 2012.

¹⁶⁹ Dictamen 008-11-DEE-CC de 29 de septiembre del 2011 (RO 572-S de 10 de noviembre del 2011)

¹⁷⁰ Decreto Ejecutivo 872 de 05 de septiembre del 2011 (RO 531 de 09 de septiembre del 2011)

Estado. En lo principal, la Corte realizó un examen sobre: a) Naturaleza jurídica y efectos de la declaratoria del estado de excepción; b) Control formal del Decreto Ejecutivo 872 de 5 de septiembre de 2011, al tenor del Art. 166 de la Constitución y Arts. 120 y 122 de la LOGJCC; c) Control material del Decreto de conformidad con el Art. 121 de la LOGJCC; y, d) Análisis del mencionado Decreto sobre si éste afecta o no al principio de división de funciones del Estado.

1) Fundamentos de la decisión de la Corte en relación a la constitucionalidad del Decreto Ejecutivo 872.- La Corte inició su análisis concibiendo al estado de excepción como “un mecanismo con arreglo normativo-constitucional del que están dotados los estados democráticos, a efecto de afrontar adecuadamente aquellos problemas graves, suscitados en el territorio nacional”¹⁷¹, aspecto que involucra la observancia y respeto de los derechos humanos y garantías constitucionales. En este contexto, considerando que la expedición del mencionado decreto tenía como finalidad evitar o mitigar las amenazas a la existencia del Estado de Derecho, la Corte justificó la declaratoria del estado de excepción en la Función Judicial.

Con el fin de determinar si el Decreto materia de estudio era constitucional, la Corte efectuó el análisis de los Arts. 164 y 166 de la Constitución y de los Arts. 120 y 122 de la LOGJCC, encontrando cumplidos todos los requisitos formales y materiales; así estableció que de conformidad con la pregunta No. 4¹⁷² del Referéndum y Consulta Popular 2011 “se enmendó la Constitución de la República en su artículo 20 del Régimen de Transición”, lo cual trajo consigo la conformación de un Consejo de la Judicatura Transitorio, órgano que funcionaría por el plazo de dieciocho meses y que tendría como misión la reestructuración de la Función Judicial dentro del

¹⁷¹ Dictamen No. 008-11-DEE-CC (RO 572-S de 10 de noviembre del 2011) p. 6

¹⁷² Referéndum y Consulta Popular 2011 (RO 490 de 13 de julio de 2011), pregunta 4: “¿Está usted de acuerdo en sustituir el actual Pleno del Consejo de la Judicatura por un Consejo de la Judicatura de Transición, conformado por tres miembros designados, uno por la Función Ejecutiva, uno por la Función Legislativa y uno por la Función de Transparencia y Control Social, para que en el plazo improrrogable de 18 meses, ejerza las competencias del Consejo de la Judicatura y reestructure la Función Judicial, enmendando la Constitución como lo establece el anexo 4”.

plazo indicado, por mandato del pueblo; en tal virtud, era necesario actuar con celeridad, situación que sería imposible de conseguir por la vía ordinaria. De igual manera, la Corte concluyó que el Presidente sustentó la declaratoria del estado de excepción de la Función Judicial invocando una “grave conmoción interna ocasionada por los hechos, que según el decreto eran de evidente conocimiento público¹⁷³; fundamento con el que la Corte se mostró de acuerdo en razón de que tales circunstancias constituían un obstáculo para la correcta administración de justicia, estimando que el ámbito territorial (a nivel nacional) y temporal (de 60 días) era adecuado para contrarrestar dicha emergencia.

Por su parte, la Corte realizó un análisis de las medidas (formales y materiales) adoptadas¹⁷⁴ por el Ejecutivo en el Decreto 872, concluyendo que las mismas se ajustaban a la Constitución y a la LOGJCC dando por hecho que la imposibilidad del ciudadano de ejercer el

¹⁷³ En el párrafo 12, de los considerandos del Decreto Ejecutivo 872 declaratorio del estado de excepción en la Función Judicial, se lee que el Presidente del Consejo de la Judicatura solicita al Ejecutivo dicha declaratoria por las siguientes razones: "i) no se cuenta con sistemas informáticos apropiados que permitan generar una información sólida para la planificación estratégica institucional; ii) no se ha sostenido los procesos de modernización por lo que no se han conseguido los resultados esperados; iii) las estructuras orgánico funcionales del Sistema Judicial no se compadecen con las exigencias ciudadanas de la Función Judicial; iv) los procedimientos judiciales no han tomado en cuenta el desarrollo tecnológico y no han mejorado sus etapas, fases y pasos lo que ha conspirado con una falta de oportunidad en la administración de justicia; v) la incorporación de la tecnología a los procesos tanto judiciales como institucionales tiene fundamental importancia para erradicar la acumulación de causas así como la inacción de los órganos de administración que han conspirado contra el derecho de los ciudadanos a una administración de justicia eficiente y oportuna; vi) que no existe una adecuada coordinación entre las diferentes instituciones de la Función Judicial y de ésta con las dependencias involucradas con el sistema de justicia y seguridad ciudadana; vii) el aumento anual de causas que requieren de atención y servicio de la Función Judicial en el año 2008 fue superior en un cuarenta por ciento (40 %) con respecto al año 2002; viii) el decremento de la resolución de las causas ocasionó que en el mejor de los casos se cumpla únicamente con el setenta por ciento (70 %) de resoluciones previstas en el año pasado; ix) todas las condiciones antes indicadas han generado un represamiento de aproximadamente un millón doscientas quince mil causas que debe ser atendidas". Según los jueces de minoría (voto salvado), éstas serían las “razones que han servido al Presidente de la República para calificar como "angustiante" la situación de la Función Judicial y que -a su criterio- "podría generar una grave conmoción interna", con lo cual estima cumplida una de las causales prevista en el artículo 164 de la Carta Suprema de la República y en consecuencia justificada la declaratoria del estado de excepción.”

¹⁷⁴ Dictamen 008-11-DEE-CC de 29 de septiembre del 2011 (RO 572-S de 10 de noviembre del 2011).

Voto salvado, literal d.2.- “Las medidas adoptadas en el Decreto Ejecutivo 872 son las siguientes: 1) Declarar la movilización nacional especialmente en todo el personal de la Función Judicial, con la finalidad de garantizar el acceso a la justicia oportuna e integral a los habitantes del Ecuador; 2) Declarar acción prioritaria la formulación, ejecución e implementación de los proyectos de cambio de la justicia en el Ecuador, mediante el Plan de Transformación de la Justicia; y, 3) Que el Ministerio de Finanzas sitúe los recursos suficientes para atender la emergencia”.

derecho constitucional a una tutela judicial efectiva, el grave deterioro del servicio público de justicia y la falta de resolución de los procesos (represamiento de causas) en un plazo razonable han generado una conmoción interna permanente en la Función Judicial, calificando de idóneas las medidas señaladas en el mencionado Decreto. Al referirse al principio de división de funciones del Estado, la Corte señaló que la declaratoria del estado de excepción en la Función Judicial, no significa que exista una intromisión por parte del ejecutivo en el poder judicial, sino únicamente la coordinación necesaria que debe existir entre las funciones del Estado para su adecuado funcionamiento. Con fundamento en el análisis que antecede, la Corte resolvió declarar la constitucionalidad formal y material de la declaratoria del estado de excepción contenida en el Decreto Ejecutivo No.872.

2) Fundamentos de la decisión constante del voto salvado emitido por los jueces constitucionales Hernando Morales Vinueza y Alfonso Luz Yunes.- Para efectos de examinar la constitucionalidad o inconstitucionalidad de la declaratoria del estado de excepción, en el voto salvado se realizó el análisis de los siguientes problemas jurídicos¹⁷⁵ básicos:

a) Facultad del Presidente de la República para decretar los estados de excepción.- En relación a este problema jurídico, los jueces reconocieron la facultad que tiene el Presidente para decretar el estado de excepción en parte o en la totalidad del territorio nacional; atribución que debería ejercerse siempre y cuando se presente alguna de las causales previstas en el Art. 164 de la Constitución, a saber: agresión, conflicto armado internacional o interno, grave conmoción interna, calamidad pública o desastre natural.

¹⁷⁵ Los problemas jurídicos planteados por los Jueces Hernando Morales Vinueza y Alfonso Luz Yunes son: “a) Facultad del Presidente de la República para decretar los estados de excepción; b) Cuál es la naturaleza y la finalidad de los estados de excepción; c) La declaratoria del estado de excepción cumple con los requisitos formales y materiales previstos en la ley; d) Las medidas adoptadas con fundamento en el estado de excepción cumplen los requisitos formales y materiales previstos en la ley”.

b) Cuál es la naturaleza jurídica y finalidad de la declaratoria de estados de excepción.- Al abordar este problema jurídico, los jueces citaron la definición dada por la Corte en sentencia No. 0001-08- SEE-CC¹⁷⁶ para sustentar la naturaleza del estado de excepción, el mismo que constituye un “mecanismo con arreglo normativo-constitucional del que están dotados los Estados democráticos”¹⁷⁷ con la finalidad de enfrentar un problema grave, evitando que se vulneren los derechos humanos, las garantías constitucionales, la democracia y las instituciones del Estado.

c) La declaratoria del estado de excepción ¿cumple los requisitos formales y materiales previstos en la ley?- Sobre el particular, los jueces consideraron que con la declaratoria del estado de excepción existen derechos afectados; no obstante, omitieron citarlos. Igualmente, los jueces estimaron que en el Decreto debía constar la notificación a los organismos internacionales (Organización de Estados Americanos, Organización de las Naciones Unidas), en virtud de que el Ecuador es parte de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH) tanto más que ha existido suspensión de derechos. Al efectuar el análisis material del estado de excepción, los jueces examinaron los requisitos previstos en el Art. 121¹⁷⁸ de la LOGJCC y encontraron que en realidad no existía una grave conmoción interna en la Función Judicial, sino un represamiento de procesos, ausencia de jueces titulares, falta de una adecuada infraestructura y tecnología, aspectos que si bien retardan la administración de justicia, no constituyen una situación extraordinaria que pueda poner en peligro la estabilidad del Estado, toda vez que estas circunstancias ya se presentaron con anterioridad. Adicionalmente, al contemplarse un órgano

¹⁷⁶ Dictamen No. 008-11- DEE-CC (RO 572-S de 10 de noviembre del 2011)

¹⁷⁷ *Ibíd.*, p.23

¹⁷⁸ Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, Art. 121, “ 1) Que los hechos alegados en la motivación hayan tenido real ocurrencia; 2) Que los hechos constitutivos de la declaratoria configuren una agresión, un conflicto armado internacional o interno, grave conmoción interna, calamidad pública o desastre natural; 3) Que los hechos constitutivos de la declaratoria no puedan ser superados a través del régimen constitucional ordinario; y, 4) Que la declaratoria se decrete dentro de los límites temporales y espaciales establecidos en la Constitución de la República.”

específico encargado de reestructurar la Función Judicial, el Consejo de la Judicatura Transitorio, el cual tiene a su cargo la tarea de “*definir y ejecutar las políticas para el mejoramiento y modernización del sistema judicial*”¹⁷⁹, existía un mecanismo ordinario previsto en la Constitución para mejorar y modernizar la actividad judicial, a través de un proceso (administrativo y económico) permanente y a largo plazo, situación que no podría subsanarse en sesenta días; por consiguiente, los jueces estimaron innecesaria la declaratoria del estado de excepción.

d) Las medidas adoptadas con fundamento en el estado de excepción cumplen los requisitos formales y materiales previstos en la ley”.- Los jueces al efectuar el control formal¹⁸⁰ de las medidas adoptadas con ocasión del estado de excepción, concluyeron que éstas fueron satisfechas a cabalidad, en razón de que tales medidas han sido declaradas mediante Decreto expedido por el Presidente, en observancia de los principios de temporalidad (tiempo) y territorialidad (espacio). En lo atinente al control material¹⁸¹, los magistrados señalaron que las medidas adoptadas por el Presidente, tales como la movilización nacional de los funcionarios judiciales durante sesenta días, no debieron ser dispuestas por el ejecutivo, sino por el Consejo de la Judicatura Transitorio para lo cual se habría requerido, de igual forma, que el Ministerio de Finanzas provea los recursos económicos necesarios para llevar a cabo la *transformación* y

¹⁷⁹ Constitución de 2008, Art. 181, numeral 1.

¹⁸⁰ LOGJCC (RO -2S- 52 de 22 de octubre de 2009).

“Art. 122.- Control formal de las medidas adoptadas con fundamento en el estado de excepción.- La Corte Constitucional verificará que las medidas adoptadas con fundamento en la declaratoria de estado de excepción cumplan al menos los siguientes requisitos formales: 1. Que se ordenen mediante decreto, de acuerdo con las formalidades que establece el sistema jurídico; y, 2. Que se enmarquen dentro de las competencias materiales, espaciales y temporales de los estados de excepción.

¹⁸¹ Art. 123.- Control material de las medidas dictadas con fundamento en el estado de excepción.- Para efectos del control material, la Corte Constitucional verificará que las medidas dictadas con fundamento en el estado de excepción cumplan los siguientes requisitos: 1. Que sean estrictamente necesarias para enfrentar los hechos que dieron lugar a la declaratoria y que las medidas ordinarias sean insuficientes para el logro de este objetivo; 2. Que sean proporcionales al hecho que dio lugar a la declaratoria; 3. Que exista una relación de causalidad directa e inmediata entre los hechos que dieron lugar a la declaratoria y las medidas adoptadas;” 4. Que sean idóneas para enfrentar los hechos que dieron lugar a la declaratoria; 5. Que no exista otra medida que genere un menor impacto en términos de derechos y garantías; 6. Que no afecten el núcleo esencial de los derechos constitucionales, y se respeten el conjunto de derechos intangibles; y, 7. Que no se interrumpa ni se altere el normal funcionamiento del Estado.

mejoramiento de esta Función del Estado. En virtud de aquello, los jueces señalaron que el Ejecutivo inobservó el Art. 168, numeral 2 de la Carta Fundamental al no haber respetado la *autonomía administrativa, económica y financiera* de la Función Judicial, tanto más que está llamado, en primer lugar, a cumplir y hacer cumplir la Constitución y las leyes. Por las consideraciones expuestas, los jueces declararon la inconstitucionalidad formal y material de la declaratoria del estado de excepción en la Función Judicial constante del Decreto Ejecutivo No. 872 de 5 de septiembre de 2011.

3.- Criterio personal del caso.- En atención al análisis efectuado, estamos de acuerdo con la resolución adoptada por los jueces en el voto salvado, ya que consideramos que no se ha justificado constitucionalmente la necesidad de la declaratoria del estado de excepción contenida en el Decreto Ejecutivo 872 de 5 de septiembre de 2011 por las siguientes razones:

En relación a los requisitos formales:

a) Ausencia de circunstancias constitucionales.- Según el Art. 1 del Decreto Ejecutivo 872, la declaración del estado de excepción en la Función Judicial no se produjo por ninguna de las causas señaladas para el efecto en el inciso 1¹⁸² del Art. 164 de la Constitución, sino bajo el argumento de que era necesaria para “resolver la situación crítica por la que atraviesa y garantizar en debida forma el derecho a la justicia contemplado en la Constitución de la República y prevenir una inminente conmoción interna”¹⁸³, afirmación que adolece de legitimidad por cuanto el estado de excepción no tiene naturaleza *preventiva* sino *reparadora*. Asimismo, la norma invocada claramente dispone que el estado de excepción podrá ser decretado en parte o en la

¹⁸²La potestad para decretar el estado de excepción la tiene el Presidente, quien, únicamente podrá adoptar esta medida excepcional “*en caso de agresión, conflicto armado internacional o interno, grave conmoción interna, calamidad pública o desastre natural*”.

¹⁸³ Decreto Ejecutivo No. 872, Art. 1, p.4.

totalidad del *territorio* nacional¹⁸⁴, y no en un sector o función estatal. Estas argumentaciones eran razones suficientes para declarar la inconstitucionalidad del Decreto que contenía la declaratoria del estado de excepción en la Función Judicial.

b) Falta de motivación.- Como podemos colegir, el ejecutivo habría expedido este Decreto en base a una errónea apreciación de los hechos, sobre la base de conjeturas al no existir una grave conmoción interna en la Función Judicial o una situación de necesidad imprevista y transitoria que represente un peligro inminente para la estabilidad del Estado. El represamiento de procesos ha sido una constante por varios años, lo cual no significa que haya sobrevenido una situación extraordinaria que amerite ser repelida de forma emergente, además el Consejo de la Judicatura Transitorio estaba investido de todas las facultades para reestructurar la Función Judicial, con la utilización de los mecanismos ordinarios¹⁸⁵ previstos para el efecto.

c) Omisión de la notificación a Organismos Internacionales.- Al respecto, el inciso primero del Art. 166 de la Carta Suprema señala que el Ejecutivo está en la obligación de notificar a los “organismos internacionales pertinentes”, con la declaratoria del estado de excepción, sin embargo, en este caso el Ejecutivo no lo hizo, con lo cual se habría soslayado la norma

¹⁸⁴ La Ley de Seguridad Pública y del Estado (Suplemento del Registro Oficial No. 35 de 28 de septiembre de 2009), en el Art. 28 señala que: “...*El estado de excepción es un régimen de legalidad y por lo tanto no se podrán cometer arbitrariedades a pretexto de su declaración*”; en lo que respecta al territorio, el Art. 30, inciso 5, *ibidem* prevé que el “*ámbito de aplicación del decreto de estado de excepción debe limitarse al espacio geográfico donde dichas medidas sean necesarias...*”; con lo cual corroboramos nuestra afirmación en el sentido de que el estado de excepción, únicamente debería ser decretado en una parte o en la totalidad del territorio nacional y no en un sector, dependencia o Función del Estado, como sucede en este caso.

¹⁸⁵ En el plan de transformación de la justicia, los proyectos podían ser implementados y ejecutados por medio de licitaciones; y la incorporación de nuevos funcionarios judiciales probos por medio del concurso de méritos y oposición. Asimismo, el Art. 57 de la Ley Orgánica del Sistema de Contratación Pública (RO 395-S de 4 de agosto del 2008) que hace referencia a “Contrataciones en Situaciones de Emergencia” autoriza a la máxima autoridad de la entidad respectiva, declarar la emergencia en la misma con el fin de contratar de forma directa, dentro de los lineamientos previstos por la misma Ley para estos casos. “*La entidad podrá contratar de manera directa, y bajo responsabilidad de la máxima autoridad, las obras, bienes o servicios, incluidos los de consultoría, que se requieran de manera estricta para superar la situación de emergencia...*”

constitucional antes citada y contravenido los Tratados, Convenios y demás normas de Derecho Internacional.¹⁸⁶

En cuanto a los requisitos materiales:

a) Inexistencia fáctica de las circunstancias previstas en la Constitución.- La declaratoria del estado de excepción contenida en el Decreto Ejecutivo 872 carecería de sustento jurídico toda vez que según el propio Ejecutivo asevera, lo que existió en este caso es la sospecha, el riesgo, la posibilidad de que se origine una grave conmoción interna debido a la actuación de la Función Judicial, caso en el que no cabía invocar el estado de excepción, figura jurídica que, conforme hemos señalado a lo largo de este trabajo, sólo opera una vez que hayan tenido lugar las circunstancias extremas.

b) Las medidas excepcionales adoptadas no han sido razonables ni proporcionales.- Al ser el nuestro un Estado constitucional de derechos y justicia, la declaratoria del estado de excepción, en el presente caso, no sería proporcional por cuanto, “La legitimidad de la utilización de un medio violento generador de un daño cuando se trata de repeler un acto violento e ilegítimo”¹⁸⁷, es justificable cuando se trata de evitar graves perjuicios que sin la vigencia del estado de excepción, tendrían lugar. Del mismo modo, “el medio utilizado para repeler la agresión debe ser proporcional a las circunstancias y de ninguna manera superior a la agresión que se busca repeler”¹⁸⁸. En resumen, la declaratoria del estado de excepción en la Función Judicial no reuniría las circunstancias previstas para el efecto en la Constitución, por cuanto la deficiente administración de justicia y el represamiento de procesos no constituían un peligro real, inminente

¹⁸⁶ Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (Art. 4) –ONU–; Convención Americana de Derechos Humanos (Art. 27), los cuales hacen referencia al control internacional de los estados de excepción.

¹⁸⁷ Diego García-Sayán, *Perú: Estados de Excepción y Régimen Jurídico*, en *Estados de Emergencia en la Región Andina*, Comisión Andina de Juristas, Lima, 1987, p. 95

¹⁸⁸ *Ibíd.*, p.95

o una grave conmoción para el Estado ecuatoriano y sus habitantes, pues ha sido un problema que ha venido existiendo por décadas, sin que peligre la existencia del Estado de Derecho.

6.- CONCLUSIONES.

1. Del análisis de los casos precedentes y del anexo I referente a los decretos ejecutivos declaratorios del estado de excepción podemos concluir que ésta figura jurídica no está siendo utilizada de conformidad con las disposiciones previstas en el texto constitucional; así podemos decir que no se ha observado el principio de necesidad el cual es primordial para que la existencia del estado de excepción sea legítima; asimismo al no estar presente este principio tampoco lo estarán los principios de proporcionalidad, razonabilidad, territorialidad y temporalidad ya que los mismos son interdependientes.

Los estados de excepción declarados tanto en Petroecuador como en la Función Judicial desde nuestro punto de vista no son consecuentes con la normativa constitucional creada para el efecto por cuanto las causas por las cuales se emite la declaratoria del estado de excepción son irreales, ya que en los mismos decretos se señala que mediante el estado de excepción se busca evitar una grave conmoción interna, cosa que es incompatible con la naturaleza de esta institución extraordinaria; la cual no es preventiva sino reparativa.

Por otro lado, en varias sentencias que hemos revisado en la página web de la Corte Constitucional sobre estados de excepción sumadas a las revisadas en los casos aquí analizados, hemos advertido que no existe un diligente y eficaz control constitucional de los decretos declaratorios de los estados de excepción, en virtud de ser declarados en su mayoría constitucionales sin serlo, lo cual lo sustentamos con los votos salvados de distinguidos jueces constitucionales, quienes con apego a la norma fundamental y conscientes de su papel como garantes del cumplimiento de la misma, se han apartado de la decisión del Pleno, con

argumentaciones fundadas y certeras, como lo hemos podido apreciar en los casos arriba expuestos.

2.- El estado de excepción si bien es una *institución de Derecho* cuya declaratoria no interrumpe el funcionamiento de las Funciones del Estado, coadyuva a restablecer la normalidad y permite reforzar las facultades defensivas del Estado cuando se han presentado situaciones extremas, no olvidemos que también podría ser inadecuadamente utilizado, vulnerando derechos y libertades constitucionales, razón por la cual la normativa que ampara este mecanismo extraordinario debe ser interpretada en forma restrictiva y no amplia, procurando siempre lo más favorable a la permanencia del Estado de Derecho.

3. Otro tema de relevante importancia es que en la normativa del estado de excepción existe vaguedad conceptual de las causas que justifican su declaratoria, por cuanto no se determina qué debería entenderse por cada una de ellas; de igual manera, debería existir una *gradación* del estado de excepción (estado: de emergencia, de guerra, de conmoción interna) de conformidad con las causas que lo generan, con el propósito de que sea más eficaz al momento de dictar *medidas* tendientes a afrontar la situación.

4. Con respecto a la *redacción de los decretos ejecutivos* contentivos de la declaratoria del estado de excepción, los derechos que se limitan o suspenden deberían ser citados con precisión y en observancia a las normas que prevén la Constitución y la ley para el efecto; de igual forma, al enunciar las causas que dan lugar a la declaratoria del estado de excepción lo correcto sería utilizar verbos que evidencien un hecho presente, que justifique la declaratoria del estado de excepción; no olvidemos que al ser éste eminentemente *garantista*, ha sido concebido como un mecanismo jurídico para contrarrestar hechos o circunstancias extraordinarias dañinas para las instituciones democráticas, los derechos constitucionales y el Estado de Derecho; en cuyo contexto, tales

circunstancias son de real ocurrencia y que no pueden ser superadas por ningún mecanismo ordinario previsto en nuestro ordenamiento jurídico.

5. En un Estado constitucional de derechos y justicia se debe garantizar la hegemonía de la norma jurídica suprema sobre la cual descansa el Estado, esto se logra a través del *control* de todas las normas jurídicas infra constitucionales como es el caso del decreto ejecutivo declaratorio del estado de excepción; de tal forma que se hace necesario un control constitucional más severo de dicho decreto como el que lleva a cabo la Corte Constitucional colombiana en cuyas sentencias existe una verdadera fiscalización de la declaratoria de excepción, no únicamente por parte de los magistrados sino también por parte de los ciudadanos e instancias protectoras de derechos constitucionales, lo cual debemos imitar en nuestra Corte. Por nuestra parte, creemos que es fundamental que la Corte asuma el compromiso señalado en la Constitución de garantizar el cumplimiento del contenido formal y material de la Norma Suprema.

6. En cuanto se refiere a la *responsabilidad de las autoridades* por abusos cometidos con ocasión del estado de excepción, el procedimiento, sanciones y reparaciones deberían estar señalados con precisión en la Ley de Seguridad Pública y del Estado y en la Legislación Penal ecuatoriana, en consideración al mayor o menor grado de afectación de los derechos constitucionales cuya restricción o suspensión tuvo lugar, dando oportunidad a los posibles infractores para que ejerzan el derecho a la defensa. Esta responsabilidad sería sancionada tanto en el contexto nacional, hasta agotar todas las instancias cuando se haya respetado el debido proceso, caso contrario se debería recurrir a los organismos internacionales, cuyos órganos competentes para juzgar a los infractores serían la Corte Interamericana de Derechos Humanos, la Corte Internacional de Justicia y la Corte Penal Internacional (responsabilidad individual), cuyas decisiones deberían ser vinculantes y de obligatorio cumplimiento para los Estados Partes en virtud de la naturaleza de los Tratados sobre derechos humanos.

7. Del *análisis comparado* (Anexo II) que hemos efectuado sobre la regulación y funcionamiento del Estado de excepción en las Constituciones de los estados miembros de la Comunidad Andina (CAN), encontramos que la denominación, la autoridad que lo decreta, las causas que le dan lugar, el ámbito de aplicación, el rango del decreto (rango de ley por cuanto está sujeto a la aprobación o revocación de la Asamblea, Senado o Congreso) y los responsables por vulneración de garantías y derechos constitucionales, son similares; sin embargo, no ocurre lo mismo en lo que respecta al trámite que se sigue para su declaratoria, por cuanto con excepción de Bolivia y Ecuador, en las constituciones Colombia y Perú es menester la aprobación previa del decreto respectivo por parte del Senado o Consejo de Ministros, en su orden; igualmente, tanto en la Constitución boliviana como en la colombiana no se prescribe la suspensión o restricción de derechos constitucionales, mientras que las constituciones ecuatoriana y peruana sí lo permiten. En tal sentido, en Ecuador creemos imprescindible que se incluya en la Constitución la autorización previa de la Asamblea Nacional, de la Función de Transparencia y Control Social del Instituto Geográfico Militar, de los Ministros de Estado y del Consejo de Seguridad Pública y del Estado (órganos que deberían efectuar una evaluación de la situación real que se pretende repeler y, si el caso lo amerita, autorizar la declaratoria del estado de excepción), para que el ejecutivo pueda emitir la declaratoria del estado de excepción, esto ayudaría mucho a utilizar este mecanismo emergente únicamente ante una necesidad extrema.

8.- Sobre la base del análisis realizado a lo largo de este trabajo pensamos que la normativa constitucional y legal del Ecuador en lo referente al estado de excepción, ha experimentado una importante evolución por cuanto ha *integrado* normas de los tratados internacionales sobre derechos humanos con la finalidad de proteger la vigencia de los derechos constitucionales; de denunciar la violación de uno o varios de ellos y de reparar integralmente el daño material o

inmaterial causado por este hecho; existiendo para el efecto un procedimiento y las instancias competentes para conocer y resolver sobre esta materia.

Ahora bien, creemos que no basta con una existencia formal de *garantías* y *procedimientos* para proteger o reparar los derechos constitucionales, también es necesaria la existencia material de los mismos; para lo cual requerimos una Función Judicial y una Corte Constitucional imparciales que permitan a los ciudadanos el acceso efectivo a las garantías constitucionales, en observancia al debido proceso y en cumplimiento con sus funciones de garantes efectivos de esos derechos.

7.- BIBLIOGRAFIA

Doctrina:

- Agamben, Giorgio, *Estado de excepción*, Argentina, Adriana Hidalgo Editora S.A., 2007.
- Aguirre, Vanesa, La tutela judicial efectiva como derecho humano: una aproximación a su concepción y situación en el Ecuador, en Programa Andino de Derechos Humanos PADH (compilador), *¿Estado constitucional de derechos y justicia? Informe sobre derechos humanos Ecuador 2009*, Quito, Universidad Andina Simón Bolívar, 2009.
- Aragón, Manuel, *Constitución y Control del Poder, Introducción a una Teoría Constitucional del Control*, UNAM, México, 2002.
- Ávila Santamaría, Ramiro, *El neoconstitucionalismo transformador: El estado y el derecho en la Constitución de 2008*, Editores Alberto Acosta y Esperanza Martínez, Quito, 2011.
- _____, *En defensa del neoconstitucionalismo transformador: Los debates y los argumentos*, UASB, Quito, 2012
- _____, *Las Garantías: herramientas imprescindibles para el cumplimiento de los derechos. Avances conceptuales en la Constitución del 2008*, en Desafíos constitucionales. La Constitución ecuatoriana del 2008 en perspectiva, Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, Quito, 2008.
- _____, *Los Principios de aplicación de los derechos*, en La Constitución del 2008 en el contexto andino. Análisis desde la doctrina y el derecho comparado, Editor Ramiro Ávila Santamaría, Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, Quito, 2008.
- Azuela Güitrón, Mariano, *Concepto y Evolución del Estado de Derecho*, en Estado de Derecho, Barra Mexicana, Editorial Themis, México, 1997.
- Bernal Pulido, Carlos, *El derecho de los derechos*, Universidad Externado de Colombia, Bogotá, 2005.
- Brewer, Allan R. *El régimen constitucional de los estados de excepción en Venezuela*, en Defensa de la Constitución. Garantismo y controles, Buenos Aires, Ediar, 2003.
- Casal, Jesús María, *Los Estados de Excepción en la Constitución de 1999*, Editorial Sherwood, Caracas, 1999, p. 47.
- Charry, Juan Manuel, *La Acción de Tutela*, Bogotá, Ediciones TEMIS, 1992.
- Cifuentes, Eduardo, *Los Estados de Excepción Constitucional en Colombia*, en IUS ET PRAXIS, Derecho en la Región, Editorial Universidad de Talca, Chile, 2002.
- Cumplido, Francisco, *El Contenido del Estado de Derecho Constitucional en América Latina*, en *Derechos Humanos, Estado de Derecho, Desarrollo Social, En La Latinoamérica y Alemania*, Caracas, 1994.
- Dávalos, Daniela, *Estados de excepción ¿Mal necesario o herramienta mal utilizada? Una mirada desde el constitucionalismo contemporáneo*, en Neoconstitucionalismo y Sociedad, Editor Ramiro Ávila Santamaría, Serie Justicia y Derechos Humanos, Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, Quito, 2008.
- De León Carpio, Ramiro, *Derechos humanos, Estado de Derecho, Desarrollo Social En Latinoamérica y Alemania*, Caracas, 1994.
- Despouy, Leandro, *Los derechos humanos y los estados de excepción*, Instituto de Investigaciones jurídicas, Universidad, UNAM, México, 1999.

- Esteva, Eduardo, *Los Estados de Excepción en Uruguay: Hipótesis, Aprobación y Controles Jurídicos y Jurisdiccionales*, en IUS ET PRAXIS, Derecho en la Región, Editorial Universidad de Talca, Chile, 2002.
- Fernández, Miguel, *Estados de Excepción y Reformas Constitucionales*, en IUS ET PRAXIS, Derecho en la Región, Editorial Universidad de Talca, Chile, 2002.
- Ferrajoli, Luigi, *Pasado y Futuro del Estado de Derecho*, en Estado de Derecho, concepto, fundamentos y democratización en América Latina, siglo xxi editores, México, 2002.
- _____, *Podere Salvajes, La crisis de la democracia constitucional*, Mínima Trotta, Madrid, 2011.
- _____, *Democracia y Garantismo*, Edición de Miguel Carbonell, Editorial Trota, Madrid, 2010.
- Fix-Zamudio, Héctor, *Los Estados de excepción y la defensa de la Constitución*, *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, nueva serie, año XXXVII, núm. 111, septiembre-diciembre de 2004.
- García-Sayán, Diego, *Perú: Estados de Excepción y Régimen Jurídico*, en Estados de Emergencia en la Región Andina, Comisión Andina de Juristas, Lima, 1987.
- García de Enterría, Eduardo, *La Constitución como Norma y el Tribunal Constitucional*, Editorial Civitas S.A., Madrid, 1994.
- García Ramírez, Sergio, *El Estado de Derecho*, Colección Foro de la Barra Mexicana de Abogados, Editorial Themis, 1997.
- Grijalva, Agustín, *Perspectivas y desafíos de la Corte Constitucional*, en Ramiro Ávila Santamaría, Agustín Grijalva Jiménez y Rubén Martínez (Editores) *Desafíos constitucionales: la Constitución ecuatoriana de 2008 en perspectiva*, Serie Justicia y Derechos Humanos-Neoconstitucionalismo y Sociedad, Quito, 2008.
- Hernández, Antonio, *Las Emergencias y la Afectación del Orden Constitucional y de los Derechos*, en Derecho Constitucional, Buenos Aires, Editorial Universidad, 2004.
- López Guerra, Luis, *Derechos constitucionales y Estados de Excepción*, en La Corte y el Sistema Interamericano de Derecho Humanos, Editor Rafael Nieto Navia, Costa Rica, 1994.
- Mangas Martín, Araceli, *Conflictos Armados Internos y Derecho Internacional Humanitario*, Ediciones Universidad Salamanca, España, 1999.
- Meléndez, Florentín, *Suspensión de los Derechos Fundamentales en los Estados de Excepción según el Derecho Internacional de los Derechos Humanos*, San Salvador, Imprenta Criterio.
- Molina, Gonzalo, *El Estado de Sitio en Bolivia*, en *Estados de Emergencia en la Región Andina*, Comisión Andina de Juristas, Lima, 1987.
- Monroy Cabra, Marco, *Concepto de Constitución*, en Anuario de Derecho Constitucional Latinoamericano, UNAM, 2005.
- Montaño Galarza, César, *Las Relaciones Internacionales y los Tratados en la Constitución ecuatoriana de 2008*, en La Nueva Constitución del Ecuador: Estado, derechos e instituciones, Editores: Santiago Andrade, Agustín Grijalva, Claudia Storini, Corporación Editorial Nacional, Quito, 2009.
- Morelli, Sandra, *Del Estado de Sitio al Estado de Excepción: Un Ejemplo de no Transición Constitucional*, en VI Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional, Bogotá, 1998.

- Nikken, Claudia, *Aproximación Crítica a la regulación de los Estados de Excepción en Venezuela*, en IUS ET PRAXIS, Derecho en la Región, Editorial Universidad de Talca, Chile, 2002.
- O'Donell, David, *Protección Internacional de los Derechos Humanos*, Comisión Andina de Juristas.
- Ossorio, Manuel, *Diccionario de Ciencias Jurídicas, Políticas y Sociales*, Buenos Aires: Heliasta, 1975.
- Pardo Schlesinger, Cristina y Parra Dussán, Carlos, *Teoría Constitucional*, Editorial Universidad del Rosario, Bogotá, 2006.
- Pérez Escobar, Jacobo, *Derecho Constitucional Colombiano*, Quinta Edición, Editorial Temis S.A., Bogotá, 1997.
- Prieto Sanchís, Luis, *El Estado Social y Democrático de Derecho*, en Introducción al Derecho, Universidad de Castilla, 1996.
- _____, *Justicia Constitucional y derechos constitucionales*, Editorial Trotta S.A., Madrid, 2003.
- Parra, Carlo y Palacios, Teresa, *Los estados de excepción y el control judicial de la Corte Constitucional*, Bogotá, Editorial Universidad del Rosario, 2006.
- Pfeffer, Emilio, *Estados de Excepción Constitucional y Reforma Constitucional*, en IUS ET PRAXIS, Derecho en la Región, Editorial Universidad de Talca, Santiago, Chile, 2002.
- Reales, Clara, *El control de los decretos declaratorios de los estados de excepción*, en Teoría Constitucional y Políticas Públicas, Universidad Externado de Colombia, 2003.
- Ríos Álvarez, Lautaro, *Los Estados de Excepción Constitucional en Chile*, IuS Et Praxis - Derecho en la Región, Editorial Universidad de Talca, Chile, 2002.
- _____, *Defensa Judicial de los derechos humanos en los estados de excepción*, en Anuario de Derecho Constitucional Latinoamericano, Uruguay, 2010.
- Robbers, Gerhard, *El Estado de Derecho y sus bases éticas*, en *Estado de Derecho y Democracia*, CIEDLA, Buenos Aires, Argentina, 1999
- Sáenz, Luis Felipe, *La regulación de los estados de excepción en Guatemala y la necesidad de reforma de la Ley de Orden Público que los contiene para su congruencia con la normativa de la Constitución Política de la República*, en Anuario de Derecho Constitucional Latinoamericano, Uruguay, Editor: Konrad –Adenauer-Stiftung, 2006.
- Sagüés, Néstor Pedro, *Los roles del poder judicial ante el estado de necesidad*, en Defensa de la Constitución, Garantismo y Controles, Víctor Bazán Coordinador, Ediar, UNAM, México, 2003
- Salgado, Hernán, *El régimen de excepción y los derechos humanos en la actual Constitución del Ecuador*, en La Corte y el Sistema Interamericano de Derechos Humanos, San José, Editor Rafael Nieto Navia, 1994.
- Sayán-García, Diego (Editor), *Estados de Emergencia en la Región andina*, Comisión Andina de Juristas, Lima, 1987.
- Sánchez-Mejorada, Carlos y Velasco, *Concepto y Origen del Estado de Derecho*, en *Estado de Derecho*, Colección Foro de la Barra Mexicana de Abogados, Editorial Themis, 1997.

- Torres, Luis Fernando, *Presidencialismo Constituyente, La ruta del autoritarismo en el Ecuador*, Editorial jurídica Cevallos, Primera edición, Quito, 2009.
- Trujillo, Julio César, *Garantías Constitucionales* en Guía de Litigio Constitucional, Primera Edición, Tomo II, Abya-Yala, Quito, 2001.
- _____, *Teoría del Estado en el Ecuador. Estudio de Derecho constitucional*, Segunda edición, UASB, Quito, 2006.
- Valadés, Diego, *Causas Legales de los Estados de Excepción en América Latina*, UNAM, México, 2002.
- _____, *Problemas Constitucionales del Estado de Derecho*, UNAM, México, 2002.
- Vanossi, Jorge Reinaldo, *El Estado de Derecho en el Constitucionalismo Social*, Editorial Universidad de Buenos Aires, 3^{ra} Edición, 2000.
- Waldemar Besson y Gotthard Jasper, *El Estado de Derecho como garante de la democracia y de los derechos humanos*, en *Estado de Derecho y Democracia*, CIEDLA, Buenos Aires, Argentina, 1999.
- Younes Moreno, Diego, *Derecho Constitucional Colombiano*, Quinta Edición, Bogotá, 2004.
- Zavala Egas, Jorge, *Teoría y Práctica Procesal Constitucional*, Editores Edilex S.A., Lima, 2011.
- Zagrebel'sky, Gustavo, *El Derecho Dúctil. Ley, derechos, justicia*, Madrid, Editorial Trotta, 2009.
- Zovatto, Daniel, *Los Estados De Excepción y Los Derechos Humanos en América Latina*, UNAM, México, 1990.
- _____, *La Interpretación del artículo 27 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos en las Opiniones Consultivas de la Corte Interamericana de Derechos Humanos*, Departamento de publicaciones del Instituto Interamericano de Derechos Humanos, San José de Costa Rica, 1988.

Legislación y Tratados Internacionales:

- Constitución de la República del Ecuador (CRE) promulgada el 20 de octubre de 2008.
- Convención americana sobre derechos humanos o Pacto de San José, adoptada el 22 de noviembre de 1969, vigente desde el 18 de julio de 1978. Serie sobre Tratados OEA N° 36 – Registro ONU 27/08/1979 N° 17955.
- Convenio Europeo para la Protección de los derechos humanos y de las libertades fundamentales, conocido también como Convención Europea de derechos humanos, fue firmado en Roma el 4 de noviembre de 1950 y entró en vigor el 3 de septiembre de 1953.
- Ley 137 de 1994, por la cual se regula los estados de excepción en Colombia, de 2 de junio, Diario Oficial 41.379. Bogotá, Colombia.
- Ley de Seguridad Pública y del Estado ecuatoriano (RO 35-S de 28 de septiembre del 2009).
- Ley del Sistema Nacional de Defensa Civil de Perú y sus modificatorias -Decreto Ley N° 19338 - 28.03.1972.
- Ley Orgánica 4/1981 de los estados de alarma, excepción y sitio existente en España, de 1 de junio.
- Ley Orgánica De Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (LOGJCC), promulgada en el segundo suplemento del Registro Oficial No. 52 de 22 de octubre del 2009 promulgada el 22 de octubre de 2009.
- Ley Orgánica del Sistema de Contratación Pública - Ecuador- (RO 395-S de 4 de agosto del 2008).

Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, adoptado y abierto a la firma, ratificación y adhesión por la Asamblea General de las Naciones Unidas en su resolución 2200 A (XXI), de 16 de diciembre de 1966 y entró en vigor el 23 de marzo de 1976.

Jurisprudencia:

Corte Constitucional ecuatoriana, Decreto Ejecutivo No.488 de 30 de septiembre del 2010 (RO. 290 2S de 30 de septiembre del 2010).

Corte Constitucional ecuatoriana, Decreto Ejecutivo 872 de 05 de septiembre del 2011 (RO 531 de 09 de septiembre del 2011).

Corte Constitucional colombiana, Sentencia 802 de Agosto del 2002 (sobre Connoción Interna).

Corte Interamericana de Derechos Humanos, Opinión Consultiva OC-8-87, "El Habeas Corpus bajo la suspensión de garantías", 30 de enero de 1987, párrafo 20.

Corte Constitucional colombiana, Sentencia C-216/11, Revisión de constitucionalidad del Decreto 020 del 7 de enero de 2011, párrafo 1.7.

Corte Constitucional ecuatoriana, Sentencia 0003-09-SEE-CC (RO 29 de 18 de septiembre del 2009).

Corte Constitucional ecuatoriana, Dictamen No. 0017 -10-SEE-CC (RO 304, suplemento de 20 de octubre de 2010).

Corte Constitucional ecuatoriana, Dictamen 008-11-DEE-CC de 29 de septiembre del 2011 (RO 572-S de 10 de noviembre del 2011).

Corte Constitucional ecuatoriana, Decreto Ejecutivo 1440 del 19 de noviembre del 2008 y Decreto Ejecutivo 1544 de 20 de enero de 2009.

Direcciones electrónicas:

Anicama Campos, Cecilia, en *Derecho Humanos y Estado de Excepción*, Comisión Andina de Juristas, disponible en <http://190.41.250.173/rij/bases/excep/esquema.HTM>, 2003, revisado el 15 de agosto del 2011.

Bernal, Diana y Sandoval, Jenny, *Alcance y Limitación del Estado de Connoción Interior*, Tesis de grado, Bogotá, Universidad Javeriana, 2003, p. 143, disponible en: <http://www.javeriana.edu.co/biblos/tesis/derecho/dere5/TESIS42.pdf>, revisado el 16 de enero del 2012.

Constitución de Colombia; disponible en: <http://pdba.georgetown.edu/Constitutions/Colombia/vigente.html>, revisado el 15 de noviembre del 2011.

Constitución de 1835, disponible en <http://biblioteca.espe.edu.ec/upload/1835.pdf>, revisado el 15 de agosto del 2011.

Constitución de 1869, disponible en <http://biblioteca.espe.edu.ec/upload/1869.pdf>, revisado el 16 de agosto del 2011.

Constitución de 1906, disponible en <http://biblioteca.espe.edu.ec/upload/1906.pdf>, revisado el 15 de agosto del 2011.

Constitución de 1945, disponible en <http://biblioteca.espe.edu.ec/upload/1945.pdf>, revisado el 30 de septiembre del 2011.

Constitución de 1967, disponible es <http://biblioteca.espe.edu.ec/upload/1967.pdf>, revisado el 16 de agosto del 2011.

Constitución de 1978, disponible en <http://www.cortesuprema.gov.ec/cn/wwwcn/pdf/constituciones/43%201978%20Texto%20Original.pdf>, revisado el 16 de agosto del 2011.

Constitución de 1998, disponible en <http://biblioteca.espe.edu.ec/upload/1998.pdf>, revisado el 17 de agosto del 2011.

Constitución Política del Estado Plurinacional de Bolivia, disponible en <http://pdba.georgetown.edu/Constitutions/Bolivia/bolivia09.html>, revisado el 15 de noviembre del 2011.

Constitución de Perú, disponible en <http://pdba.georgetown.edu/Constitutions/Peru/per93reforms05.html>, revisado el 15 de noviembre del 2011.

Constitución del 1850, disponible en <http://biblioteca.espe.edu.ec/upload/1850.pdf>, revisado el 15 de agosto del 2011.

Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso Zambrano Vélez y Otros vs. Ecuador, disponible en http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_166_esp1.pdf, revisado el 30 de diciembre del 2011.

Díaz Blanco, Rafael, El Estado de Excepción, disponible en: http://www.alzandolavoz.com/NOTAS_DERECHO_CONSTITUCIONAL/Tema_17_Los_estados_de_excepcion_72742_190309.pdf, revisado el 20 de enero del 2012.

Enciclopedia Jurídica, *Ocupación de guerra*, disponible en: <http://www.encyclopedi juridica.biz14.com/d/ocupacion-de-guerra/ocupacion-de-guerra.htm>, revisado el 22 de enero del 2012.

Gaceta del Tribunal Constitucional, disponible en <http://gaceta.tc.gob.pe/sentencia-normativa.shtml?x=947>, revisado el 30 de agosto del 2011.

Grupo de Investigación eumed.net de la Universidad de Málaga, *Definición de la Agresión*, disponible en: <http://www.eumed.net/libros/2010c/749/DEFINICION%20DE%20LA%20AGRESION.htm>, revisado el 20 de enero del 2012.

Instituto Nacional de Defensa Civil de Perú, *Manual Básico para la estimación del Riesgo*, Lima, INDECI, 2006, p. 13, disponible en: http://sinpad.indeci.gob.pe/UploadPortalSINPAD/man_bas_est_riesgo.pdf, revisado el 21 de enero del 2012.

Rodríguez Cepeda, José, *Estado de Derecho y Democracia*, p.9, disponible en <http://www.bibliojuridica.org/libros/libro.htm?l=507>, revisado el 20 de septiembre del 2011.

Salmón, Elizabeth, Bazay, Lorena, *El Crimen de agresión después de Kampala: Soberanía de los estados y lucha contra la impunidad*, Instituto de Democracia y Derechos Humanos de la Universidad Católica, Perú, Primera Edición, 2011, p. 16, disponible en: http://www.iccnw.org/documents/El_crimen_de_agresion_despues_de_Kampala.pdf, revisado el 20 de enero del 2011.

8.- ANEXOS

Anexo I: Decretos expedidos por el Ejecutivos sobre estados de excepción en el período 2009-2012

Anexo II: Cuadro comparativo CAN

Anexo I

PRESIDENCIA DEL EC. RAFAEL CORREA Decretos Emitidos Período 2009 - 2013

 [Criterios de Búsqueda](#)

Decreto No.	Título	Emitido	Registro Oficial	Descargas
1352	SE DECLARA EL ESTADO DE EXCEPCIÓN EN TODAS LAS INSTALACIONES DE LA ASAMBLEA NACIONAL, EN LA CIUDAD DE QUITO.	05/11/2012	No Disponible	
1318	RENOVAR LA DECLARATORIA DEL ESTADO DE EXCEPCIÓN EN TODAS LAS INSTALACIONES DE LA ASAMBLEA NACIONAL.	05/10/2012	Registro Oficial Suplemento II No. 811 17/10/2012	
1258	SE DECLARA EL ESTADO DE EXCEPCIÓN EN TODAS LAS INSTALACIONES DE LA ASAMBLEA NACIONAL, EN LA CIUDAD DE QUITO.	06/08/2012	Registro Oficial No. 773 23/08/2012	
1231	SE ESTABLECE RENOVAR LA DECLARATORIA DEL ESTADO DE EXCEPCIÓN EN TODAS LAS INSTALACIONES DE LA ASAMBLEA NACIONAL, EN LA CIUDAD DE QUITO.	06/07/2012	Registro Oficial No. 754 26/07/2012	
1163	SE DECLARA EL ESTADO DE EXCEPCIÓN EN TODAS LAS INSTALACIONES DE LA ASAMBLEA NACIONAL.	07/05/2012	Registro Oficial No. 709 23/05/2012	
1161	SE ESTABLECE RENOVAR LA DECLARATORIA DEL ESTADO DE EXCEPCIÓN, EN LAS PROVINCIAS DE: ESMERALDAS, MANABÍ, LOS RÍOS, GUAYAS, EL ORO Y LOJA, AFECTADAS POR LAS INTENSAS LLUVIAS.	03/05/2012	Registro Oficial No. 709 23/05/2012	

Anexo I

1160	<p>RENUÉVASE ESTADO EXCEPCIÓN DECLARADO EN PROVINCIA DEL AZUAY, PARA MEDIDAS PREVENCIÓN Y ENFRENTAR IMPACTO INTENSA ESTACIÓN INVERNAL.(SE ADJUNTA OFICIO FE DE ERRATAS PARA PUBLICACIÓN REGISTRO OFICIAL).</p>	29/04/2012	Registro Oficial No. 709 23/05/2012	
1129	<p>RENOVAR LA DECLARATORIA DEL ESTADO DE EXCEPCIÓN EN TODAS LAS INSTALACIONES DE LA ASAMBLEA NACIONAL.</p>	06/04/2012	Registro Oficial No. 685 18/04/2012	
1119	<p>AMPLÍASE EL ESTADO DE EXCEPCIÓN DECLARADO MEDIANTE DECRETO 1089 DE 8 DE MARZO 2012, A LA PROVINCIA DEL AZUAY, PARA IMPLEMENTAR MEDIDAS DE PREVENCIÓN Y ENFRENTAR IMPACTO INTENSA ESTACIÓN INVERNAL.</p>	29/03/2012	Registro Oficial No. 681 12/04/2012	
1106	<p>AMPLÍESE EL ESTADO DE EXCEPCIÓN DECLARADO MEDIANTE D. E. 1089 A LA PROVINCIA DE ESMERALDAS CON EL FIN DE IMPLEMENTAR MEDIDAS DE PREVENCIÓN Y ENFRENTAR EL IMPACTO DE LA ESTACIÓN INVERNAL QUE LE AFECTA.</p>	17/03/2012	Registro Oficial No. 673 30/03/2012	
1090	<p>DECLÁRESE EL ESTADO DE EXCEPCIÓN EN EL ÁMBITO DE LA GESTIÓN DE LOS RECURSOS HÍDRICOS, PROVISIÓN DE AGUA POTABLE Y ALCANTARULLADO, CANTONES MACHALA, PASAJE Y EL GUABO-PROVINCIA EL ORO. GARANTIZA ESTABI</p>	09/03/2012	Registro Oficial No. 669 26/03/2012	
1089	<p>DECLÁRASE EL ESTADO DE EXCEPCIÓN, EN PROVINCIAS DE MANABÍ, LOS RÍOS, GUAYAS, EL ORO Y LOJA, PARA IMPLEMENTAR MEDIDAS PREVENCIÓN POR INTENSA ESTACIÓN INVERNAL.</p>	08/03/2012	Registro Oficial No. 669 26/03/2012	
1042	<p>SE DECLARA EL ESTADO DE EXCEPCIÓN EN TODAS LAS INSTALACIONES DE LA ASAMBLEA NACIONAL.</p>	06/02/2012	Registro Oficial No. 645 23/02/2012	
998	<p>RENUÉVASE LA DECLARATORIA DEL ESTADO DE EXCEPCIÓN EN TODAS LAS INSTALACIONES DE LA ASAMBLEA NACIONAL.</p>	06/01/2012	Registro Oficial No. 626 25/01/2012	

Anexo I

963	SE DECLARA ESTADO DE EXCEPCIÓN SANITARIA EN EL CANTÓN TAISHA, PROVINCIA DE MORONA SANTIAGO, ESPECIALMENTE EN PARROQUIA HUASAGA, POR BROTE VIRUS RABIA HUMANA SILVESTRE.	08/12/2011	Registro Oficial No. 603 23/12/2011	
932	SE DECLARA EL ESTADO DE EXCEPCIÓN EN TODAS LAS INSTALACIONES DE LA ASAMBLEA NACIONAL.	07/11/2011	No Disponible	
908	RENUEVASE LA DECLARATORIA DEL ESTADO DE EXCEPCIÓN EN TODAS LAS INSTALACIONES DE LA ASAMBLEA NACIONAL.	07/10/2011	Registro Oficial No. 559 19/10/2011	
872	DECLÁRASE EL ESTADO DE EXCEPCIÓN EN LA FUNCIÓN JUDICIAL.	05/09/2011	Registro Oficial Suplemento No. 531 09/09/2011	
846	SE DECLARA EL ESTADO DE EXCEPCIÓN EN TODAS LAS INSTALACIONES DE LA ASAMBLEA NACIONAL.	08/08/2011	Registro Oficial No. 519 24/08/2011	
844	SE DECLARA EL ESTADO DE EXCEPCIÓN EN LOS CANTONES SAN LORENZO Y ELOY ALFARO DE LA PROVINCIA DE ESMERALDAS, A FIN DE PREVENIR, CESAR Y ELIMINAR ACTIVIDADES DE MINERÍA ILEGAL.	02/08/2011	Registro Oficial No. 513 16/08/2011	

65 registros encontrados.

1 2 3 4

(c) Copyright 2012. Todos los derechos reservados

Decreto No.	Título	Emitido	Registro Oficial	Descargas
-------------	--------	---------	------------------	-----------

Anexo I

827	SE DECLARA EL ESTADO DE EXCEPCIÓN SANITARIA EN TODO EL TERRITORIO NACIONAL POR LA GRAVE INTOXICACIÓN POR CONSUMO DE BEBIDAS ALCOHÓLICAS QUE SE HA REGISTRADO EN LOS ÚLTIMOS DÍAS.	17/07/2011	Registro Oficial No. 499 26/07/2011	
815	SE RENUEVA LA DECLARATORIA DEL ESTADO DE EXCEPCIÓN EN TODAS LAS INSTALACIONES DE LA ASAMBLEA NACIONAL.	08/07/2011	Registro Oficial No. 498 25/07/2011	
795	RENOVAR EL ESTADO DE EXCEPCIÓN SANITARIA EN TODAS LA UNIDADES OPERATIVAS DEL MINISTERIO DE SALUD, EN TODA LA REPÚBLICA, ESPECIALMENTE, EN LOS HOSPITALES: FRANCISCO YCAZA BUSTAMANTE Y ABEL GILBERT PONTÓ	09/06/2011	Registro Oficial No. 482 01/07/2011	
783	DECLÁRASE EL ESTADO DE EXCEPCIÓN EN CANTONES SAN LORENZO Y ELOY ALFARO DE LA PROVINCIA DE ESMERALDAS, A FIN DE PREVENIR, CESAR Y ELIMINAR ACTIVIDADES MINERÍA ILEGAL.	20/05/2011	Registro Oficial Suplemento No. 460 01/06/2011	
759	SE DECLARA EL ESTADO DE EXCEPCIÓN EN TODAS LAS INSTALACIONES DE LA ASAMBLEA NACIONAL, QUE FUE AFECTADA POR INSUBORDINACIÓN POLICIAL.	09/05/2011	Registro Oficial No. 458 30/05/2011	
734	DECLÁRASE EL ESTADO DE EXCEPCIÓN EN TODAS LAS UNIDADES OPERATIVAS DEL MINISTERIO DE SALUD, ESPECIALMENTE, HOSPITALES VERDI CEVALLOS BALDA DE PORTOVIEJO; DELFINA TORRES DE CONCHA DE ESMERALDAS, OTROS.	11/04/2011	Registro Oficial No. 440 04/05/2011	
727	RENOVAR LA DECLARATORIA DEL ESTADO DE EXCEPCIÓN EN TODAS LAS INSTALACIONES DE LA ASAMBLEA NACIONAL, INSTITUCIÓN QUE FUE AFECTADA POR LA INSUBORDINACIÓN POLICIAL.	09/04/2011	Registro Oficial No. 439 03/05/2011	
694	DECLÁRASE TERMINADO EL ESTADO DE EXCEPCIÓN DISPUESTO MEDIANTE DECRETO EJECUTIVO 692 DE MARZO 11 DE 2011.	12/03/2011	Registro Oficial No. 413 25/03/2011	

Anexo I

693	RENÓVASE ESTADO DE EXCEPCIÓN SANITARIA EN UNIDADES OPERATIVAS MINISTERIO DE SALUD, ESPECIALMENTE, HOSPITALES FRANCISCO YCAZA BUSTAMANTE, ENTRE OTROS DE LA REPÚBLICA.	11/03/2011	Registro Oficial No. 411 23/03/2011	
692	DECLÁRASE ESTADO DE EXCEPCIÓN HASTA POR SESENTA DÍAS ANTE AMENAZA INMINENTE DE TSUNAMI QUE PODRÍA PRODUCIRSE EN CORDÓN COSTANERO Y PROVINCIA DE GALÁPAGOS, A CONSECUENCIA TERREMOTO EN JAPÓN.	11/03/2011	Registro Oficial No. 413 25/03/2011	
647	DECLÁRASE ESTADO DE EXCEPCIÓN EN INSTALACIONES ASAMBLEA NACIONAL, INSTITUCIÓN QUE FUE AFECTADA POR INSUBORDINACIÓN POLICIAL Y CUYOS EFECTOS AÚN NO HAN SIDO SUPERADOS.	08/02/2011	Registro Oficial No. 387 17/02/2011	
618	DECLÁRASE EL ESTADO DE EXCEPCIÓN SANITARIA EN TODAS LAS UNIDADES OPERATIVAS DEL MINISTERIO DE SALUD, ESPECIALMENTE, EN HOSPITALES EUGENIO ESPEJO DE QUITO, Y OTROS, DE GUAYAQUIL, PORTOVIEJO, ESMERALDAS	10/01/2011	Registro Oficial No. 362 13/01/2011	
571	DECLÁRASE EL ESTADO DE EXCEPCIÓN EN TODAS LAS INSTALACIONES DE LA ASAMBLEA NACIONAL QUE REPRESENTA LA FUNCIÓN LEGISLATIVA DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR, QUE FUE AFECTADA POR LA INSUBORDINACIÓN POLICIAL	09/12/2010	Registro Oficial No. 344 20/12/2010	
547	DECLÁRESE EL ESTADO DE EXCEPCIÓN EN LOS EMBALSES Y PRESAS "LA ESPERANZA" Y "POZA HONDA", RESPECTIVAMENTE, Y EN EL SISTEMA DE TRASVASES, VÁLVULAS Y SISTEMA DE BOMBEO QUE HAN ORIGINADO PASIVOS AMBIENTALE	15/11/2010	Registro Oficial No. 335 07/12/2010	
515	RENUÉVASE ESTADO DE EXCEPCIÓN DECLARADO MEDIANTE DECRETO 460 DE 16 AGOSTO 2010, PARA SUPERAR EMERGENCIAS EMBALSES Y PRESAS "LA ESPERANZA" Y "POZA HONDA", Y SISTEMA TRASVASES, VÁLVULAS Y SISTEMA BOMBEO	15/10/2010	Registro Oficial Suplemento No. 308 26/10/2010	
500	DECLÁRASE ESTADO DE EXCEPCIÓN EN CANTÓN QUITO, PROVINCIA DE PICHINCHA, EN RAZÓN DE QUE ALGUNOS INTEGRANTES POLICÍA NACIONAL HAN DISTORSIONADO O ABANDONADO SU MISIÓN DE POLICÍAS NACIONALES.	09/10/2010	Registro Oficial Suplemento No. 302 18/10/2010	

Anexo I

493	RENUÉVASE ESTADO DE EXCEPCIÓN EN TODO EL TERRITORIO NACIONAL, EN RAZÓN DE QUE ALGUNOS INTEGRANTES POLICÍA NACIONAL EN LA SEDE ASAMBLEA NACIONAL, PRODUJERON ACTOS BOCHORNOSOS, DE FUERZA.	05/10/2010	Registro Oficial Suplemento No. 296 08/10/2010	
488	DECLÁRASE EL ESTADO DE EXCEPCIÓN EN TODO TERRITORIO NACIONAL, EN RAZÓN DE QUE ALGUNOS INTEGRANTES POLICÍA NACIONAL HAN DISTORSIONADO O ABANDONADO SU MISIÓN DE POLICÍAS NACIONALES. (FIRMA ELECTRÓNICA)	30/09/2010	Registro Oficial Suplemento II No. 290 30/09/2010	
461	RENOVAR DECLARATORIA ESTADO DE EXCEPCIÓN EN ZONA 1 DE "LA JOSEFINA) (FIRMA ELECTRÓNICA).	16/08/2010	No Disponible	
460	DECLÁRASE ESTADO DE EXCEPCIÓN PARA SUPERAR EMERGENCIAS EMBALSES Y PRESAS LA ESPERANZA Y POZA HONDA, Y SISTEMA TRASVASES, VÁLVULAS Y SISTEMA DE BOMBEO. (FIRMA ELECTRÓNICA).	16/08/2010	No Disponible	

65 registros encontrados.



(c) Copyright 2012. Todos los derechos reservados

[Ver Todos](#)

Decreto No.	Título	Emitido	Registro Oficial	Descargas
431	RENOVACIÓN DECLARATORIA ESTADO DE EXCEPCIÓN EN LA INFRAESTRUCTURA DEL SISTEMA HÍDRICO DE MANABÍ, LOS EMBALSES Y PRESAS DE LA ESPERANZA Y POZA HONDA.	16/07/2010	Registro Oficial No. 249 03/08/2010	
389	DECLÁRASE EL ESTADO DE EXCEPCIÓN EN LA ZONA 1 DE LA JOSEFINA DE LA PROVINCIA DEL AZUAY.	17/06/2010	Registro Oficial Suplemento II No. 224 29/06/2010	

Anexo I

365	DECLÁRASE EL ESTADO DE EXCEPCIÓN CON EL PROPÓSITO DE SUPERAR EMERGENCIA PRESENTADA EN LOS EMBALSES Y PRESAS "LA ESPERANZA Y POZA HONDA".	20/05/2010	Registro Oficial No. 204 01/06/2010	
317	DECLÁRASE EL ESTADO DE EXCEPCIÓN POR RIGUROSA ESTACIÓN INVERNAL QUE AFECTA, PRINCIPALMENTE A CANTONES TENA, ARCHIDONA Y AROSEMENA TOLA DE LA PROVINCIA DEL NAPO.	08/04/2010	Registro Oficial No. 184 03/05/2010	
316	RENÓVASE DECLARATORIA ESTADO DE EXCEPCIÓN ELÉCTRICA EN TODO EL TERRITORIO NACIONAL.	07/04/2010	Registro Oficial Suplemento No. 171 14/04/2010	
292-A	DECLARATORIA ESTADO EXCEPCIÓN EN INFRAESTRUCTURA SISTEMA HÍDRICO EXISTENTE EN PROVINCIA MANABÍ, EMBALSES Y PRESAS ESPERANZA Y POZA HONDA, SISTEMA DE TRASVASES Y, BIENES MUEBLES EMP. MANAGENERACIÓN.	22/03/2010	Registro Oficial No. 170 13/04/2010	
256	DECLÁRESE EL ESTADO DE EXCEPCIÓN POR LA RIGUROSA ESTACIÓN INVERNAL EN TODO EL TERRITORIO DE LA PROVINCIA DE ESMERALDAS.	26/02/2010	Registro Oficial No. 146 09/03/2010	
254	DECLÁRESE EL ESTADO DE EXCEPCIÓN POR DÉFICIT HÍDRICO (SEQUÍA) EN TODO EL TERRITORIO DE LA PROVINCIA DEL CARCHI.	20/02/2010	Registro Oficial No. 143 04/03/2010	
246	DECLÁRASE ESTADO DE EXCEPCIÓN POR DÉFICIT HÍDRICO (SEQUÍA) EN TERRITORIOS DE LAS PROVINCIAS DE COTOPAXI, TUNGURAHUA, CHIMBORAZO Y BOLÍVAR.	08/02/2010	Registro Oficial No. 134 22/02/2010	
245	DECLÁRASE ESTADO DE EXCEPCIÓN EN TUNGURAHUA Y CHIMBORAZO POR PROCESOS ERUPTIVOS DEL VOLCÁN TUNGURAHUA, QUE PROVOCAN CONSTANTE EMISIÓN CENIZAS VOLCÁNICAS.	08/02/2010	Registro Oficial No. 134 22/02/2010	

Anexo I

244	DECLÁRASE ESTADO DE EXCEPCIÓN ELÉCTRICA EN TODO EL TERRITORIO NACIONAL, POR SESENTA DÍAS.	08/02/2010	Registro Oficial No. 130 17/02/2010	
230	DECLÁRASE EL ESTADO DE EXCEPCIÓN EN INSTALACIONES DE LOS EMBALSES Y PRESAS DE LA ESPERANZA Y POZA HONDA, ASÍ COMO DE BIENES MUEBLES E INMUEBLES EMPRESA MANAGERACIÓN S.A.	20/01/2010	Registro Oficial No. 122 03/02/2010	
228	DECLÁRASE EL ESTADO DE EXCEPCIÓN EN LA EMPRESA ESTATAL PETRÓLEOS DEL ECUADOR PETROECUADOR Y SUS EMPRESAS FILIALES PERMANENTES, CON UN PERÍODO DE DURACIÓN DE SESENTA DÍAS.	19/01/2010	Registro Oficial No. 122 03/02/2010	
206	RENUÉVASE DECLARATORIA DE ESTADO DE EXCEPCIÓN ELÉCTRICA EN TODO EL TERRITORIO NACIONAL, POR TREINTA DÍAS ADICIONALES, CONTENIDA DECRETO EJECUTIVO 124, PUBLICADO R.O. (S) 67 DE NOVIEMBRE 16 2009.	05/01/2010	Registro Oficial No. 109 15/01/2010	
180	RENOVACIÓN DE LA DECLARATORIA DEL ESTADO DE EXCEPCIÓN EN LA EMPRESA ESTATAL PETRÓLEOS DEL ECUADOR, PETROECUADOR, Y SUS EMPRESAS FILIALES PERMANENTES.	19/12/2009	Registro Oficial Suplemento No. 98 30/12/2009	
167	SE RENUEVA, POR TREINTA DÍAS ADICIONALES, LA DECLARACIÓN DE ESTADO DE EXCEPCIÓN CONTENIDA EN EL DECRETO 82 DE SEPTIEMBRE 30, 2009, PARA LAS CIUDADES DE GUAYAQUIL, QUITO Y MANTA.	30/11/2009	Registro Oficial No. 87 14/12/2009	
166	SE DICTAN MEDIDAS ADICIONALES A LAS DISPUESTAS EN LA DECLARATORIA DE ESTADO DE EXCEPCIÓN DE LA PROVINCIA DE MANABÍ, REALIZADA MEDIANTE DECRETO 146 DEL 20 DE NOVIEMBRE 2009.	24/11/2009	Registro Oficial No. 80 03/12/2009	
162	SE MODIFICA ART. 5 DEL DECRETO EJECUTIVO 124 DEL 6 DE NOVIEMBRE DE 2009, POR EL QUE SE DECLARÓ ESTADO DE EXCEPCIÓN ELÉCTRICA EN TODO EL TERRITORIO NACIONAL.	24/11/2009	Registro Oficial No. 81 04/12/2009	

Anexo I

146	DECLÁRASE ESTADO DE EXCEPCIÓN POR DÉFICIT HÍDRICO (SEQUÍA) EN TODA LA PROVINCIA DE MANABÍ.	20/11/2009	Registro Oficial No. 79 02/12/2009	
124	DECLÁRASE EL ESTADO DE EXCEPCIÓN ELÉCTRICA EN TODO EL TERRITORIO NACIONAL, POR SESENTA DÍAS, PARA GARANTIZAR LA CONTINUIDAD Y SUMINISTRO DEL SERVICIO DE FUERZA ELÉCTRICA.	06/11/2009	Registro Oficial Suplemento No. 67 16/11/2009	
65 registros encontrados.				
				
(c) Copyright 2012. Todos los derechos reservados.				
No.	<u>Título</u>	Emitido	Registro Oficial	Descargas
107	DECLÁRASE EL ESTADO DE EXCEPCIÓN CON EL PROPÓSITO DE SUPERAR LA EMERGENCIA PROVOCADA POR LOS NIVELES DE CONTAMINACIÓN DE LA LAGUNA DE YAHUARCOCHA, UBICADA EN LA CIUDAD DE IBARRA.	23/10/2009	Registro Oficial No. 61 06/11/2009	
101	SE DECLARA EL ESTADO DE EXCEPCIÓN EN LA EMPRESA ESTATAL PETRÓLEOS DEL ECUADOR, PETROECUADOR, Y SUS EMPRESAS FILIALES PERMANENTES.	19/10/2009	Registro Oficial No. 58 30/10/2009	
82	DECLÁRASE POR SESENTA DÍAS, ANTE LA AGRESIÓN DEL CRIMEN ORGANIZADO, EL ESTADO DE EXCEPCIÓN, SIN SUSPENSIÓN DE DERECHOS, EN LAS CIUDADES DE GUAYAQUIL, QUITO Y MANTA.	30/09/2009	Registro Oficial Suplemento No. 42 07/10/2009	
69	SE DECLARA EL ESTADO DE EXCEPCIÓN PARA SUPERAR EMERGENCIA PROVOCADA POR PROCESO DISMINUCIÓN DE EFICIENCIA EN LA ADMINISTRACIÓN Y CONTROL DE LOS EMBALSES LA ESPERANZA Y POZA HONDA.	29/09/2009	Registro Oficial Suplemento No. 42 07/10/2009	
53	RENOVAR LA DECLARATORIA DEL ESTADO DE EXCEPCIÓN EN LA EMPRESA ESTATAL PETRÓLEOS DEL ECUADOR, PETROECUADOR Y SUS EMPRESAS FILIALES PERMANENTES.	18/09/2009	Registro Oficial No. 37 30/09/2009	

Anexo I

65 registros encontrados.

1 2 3 4

(c) Copyright 2012. Todos los derechos reservados.

Fuente: Sistema de Información de Decretos Presidenciales

Enlace: <http://decretos.cege.gob.ec/decretos/>, revisado el 12 de noviembre del 2012.

ANEXO II

Regulación de los estados de excepción (E.E.) en las Constituciones de los países miembros de la CAN. Similitudes y diferencias				
Normativa Constitucional aplicable a los E.E en los Estados miembros de la CAN.	Bolivia (Constitución Política del Estado Plurinacional de Bolivia CPE)	Colombia (Constitución Política de Colombia CPC)	Ecuador (Constitución de la República del Ecuador CRE)	Perú (Constitución Política del Perú CPP)
Denominación	Estado de excepción (Art.137 CPE)	Estado de excepción: Estado de Guerra exterior, Estado de Conmoción interna. Estado de emergencia (Art. 212 CPC)	Estado de excepción (Art.164 CRE)	Estados de excepción: Estado de emergencia. Estado de sitio. (Art.137 CPP)
Autoridad que lo decreta.	La Presidenta o el Presidente. (Art.137 CPE)	El Presidente con la firma de todos los Ministros. (Art. 212 CPC)	La Presidenta o el Presidente. (Art. 164 CRE)	El Presidente previo acuerdo de Consejo de Ministros (Art. 137 CPP)
Procedimiento	El estado de excepción empieza a regir desde su emisión y su vigencia	El estado de guerra exterior procede una vez que el Senado haya autorizado la	La Presidenta o el Presidente debe notificar a la Asamblea Nacional, a la Corte	El Presidente debe dar a conocer al Congreso o Comisión Permanente, el

ANEXO II

	<p>dependerá de su aprobación por parte de la Asamblea Legislativa Plurinacional, con lo cual se le concede al Ejecutivo facultades extraordinarias.</p> <p>(Arts. 137-138 CPE)</p>	<p>declaratoria del mismo. El decreto legislativo que declara el estado de conmoción interior y de emergencia, debe ser enviado al siguiente día de expedido a la Corte Constitucional para que ésta se pronuncie sobre su constitucionalidad.</p> <p>(Arts. 212-215 CPC)</p>	<p>Constitucional y a los organismos internacionales, dentro de las 48 horas siguientes a la firma del decreto.</p> <p>(Arts. 164-166 CRE)</p>	<p>porque de la declaratoria del estado de excepción</p> <p>(Art.137 CPP)</p>
<p>Causas que justifican la declaratoria del E.E.</p>	<p>Peligro para la seguridad del Estado.</p> <p>Amenaza externa, conmoción interna o desastre natural.</p> <p>(Art. 137 CPE)</p>	<p>Agresión.</p> <p>Grave perturbación del orden público.</p> <p>Perturbación grave e inminente del orden social, económico y ecológico del país.</p> <p>Calamidad pública.</p> <p>(Arts.212, 213 y 215 CPC)</p>	<p>Agresión.</p> <p>Conflicto armado internacional o interno.</p> <p>Grave conmoción Interna.</p> <p>Calamidad pública o desastre natural.</p> <p>(Art. 164 CRE)</p>	<p>Perturbación de la paz o del orden interno. Catástrofe o de graves circunstancias, invasión, guerra exterior, guerra civil, o peligro inminente</p> <p>(Art.137, numerales 1 y 2 CPP)</p>

ANEXO II

<p>Situación jurídica de los derechos constitucionales durante el E.E.</p>	<p><i>No se suspenden</i> (Art. 137, 138 CPE)</p>	<p><i>No se suspenden</i> (Art. 214, numeral 2 CPC)</p>	<p>Inviolabilidad de domicilio. Inviolabilidad de correspondencia. Libertad de tránsito, libertad de asociación y reunión, y libertad de información. (Art.165, inciso 1 CRE)</p>	<p>Libertad y la seguridad personales, la inviolabilidad del domicilio y la libertad de reunión y de tránsito. (Art. 137, numeral 1 CPP)</p>
<p>Plazo de vigencia del E.E.</p>	<p>La vigencia de la declaración del estado de excepción dependerá de la aprobación posterior de la Asamblea Legislativa Plurinacional, dentro de las siguientes setenta y dos horas a la declaración del estado de excepción (Art.138 CPE)</p>	<p>En el caso del estado de conmoción Interna: 90 días (prorrogable hasta por 2 períodos iguales). De emergencia económica, social y ecológica: 30 días en cada caso. (Art. 213, 215 CPC)</p>	<p>60 días, pudiendo ser renovado por 30 días más. (Art.166, inciso 2 CRE)</p>	<p>Del estado de emergencia: 60 días De Sitio: 45 días Sus prorrogas requieren nuevo decreto. (Art.137, numerales 1 y 2 CPP)</p>

ANEXO II

<p>Caducidad y rango del decreto declaratorio del E.E.</p>	<p>Cuando no ha sido aprobado por la asamblea Legislativa Plurinacional, dentro de 72 horas, posteriores a su declaración. (Art.138, acápite I CPE)</p>	<p>Tan pronto se declare restablecida la normalidad. Cuando no se ha prorrogado su vigencia. (Arts.212, inciso final, 213, inciso tercero, 214, numeral 4 CPC)</p>	<p>Cuando la Presidenta o el Presidente no lo renuevan o no lo notifica. (Art.166, inciso 2 CRE)</p>	<p>Cuando se ha cumplido el plazo. Cuando la prórroga no ha sido aprobada por el Congreso. (Art. 137, numerales 1, 2 CPP)</p>
<p>Organos estatales encargados del control del decreto.</p>	<p>La Asamblea Legislativa Plurinacional (Art.138, 139 CPE)</p>	<p>El Congreso y la Corte Constitucional (Art.212, inciso final, 214, numeral 6, 215 inciso 5 y parágrafo final CPC)</p>	<p>La Asamblea Nacional y la Corte Constitucional (Art. 166, inciso 1 CRE)</p>	<p>El Congreso (Art.137, numeral 2 CPP)</p>
<p>Responsables por abusos cometidos durante el E.E.</p>	<p>El Ejecutivo y quienes violen los derechos constitucionales, durante su vigencia. (Art. 139 CPE)</p>	<p>El Presidente y los ministros. (Art.214. numeral 5, 215 inciso 8 CPC)</p>	<p>Las servidoras y los servidores públicos. (Art. 166, inciso final CRE)</p>	<p><i>No señala,</i> sin embargo se deduce que serían El Presidente y el Consejo de Ministros (Art.137, inciso primero CPP)</p>

Autora: Rosa Melo Delgado