

## La eficacia en la aplicación del principio de necesidad en los estados de excepción en Ecuador en 2020-2021

### Effectiveness in the application of the principle of necessity of states of exception in Ecuador in 2020-2021

Vasti Roxana Gaibor Romero<sup>1</sup> ([vguibor1180@pucesm.edu.ec](mailto:vguibor1180@pucesm.edu.ec)) (<https://orcid.org/0009-0003-3160-9919>)

#### Resumen

El presente artículo centra su atención en el análisis de la eficacia en la aplicación del principio de necesidad en los estados de excepción decretados en Ecuador en el período 2020-2021. Para desarrollar dicho análisis se tuvo en cuenta la doctrina y la normativa que trata sobre los principios constitucionales, en particular aquella que hace referencia al principio de necesidad. También fueron objeto de análisis los dictámenes emitidos por la Corte Constitucional ecuatoriana sobre los estados de excepción, no solo los de aquellos emitidos en el período analizado sino otros que fueron considerados de particular importancia a los efectos de esta investigación. En tal sentido, se analizó la aplicación del principio de necesidad en dichos estados de excepción, tanto en aquellos que tuvieron como causa la situación provocada por la pandemia de COVID19 como en los que se basaron en la situación de violencia en los centros penitenciarios y en la conmoción interna producto del incremento de la actividad delictiva en Ecuador. Los análisis y resultados obtenidos, además de la frecuencia con que se han declarado los estados de excepción en Ecuador demuestran la ineficacia de estos, así como la vulneración del principio de necesidad en algunos de los estados de excepción declarados entre 2020 y 2021.

**Palabras clave:** estado de excepción, principio de necesidad, vulneración de derechos.

#### Abstract

This article focuses on the analysis of the effectiveness of the application of the principle of necessity in the states of emergency decreed in Ecuador in the period 2020-2021. In order to develop such analysis, the doctrine and regulations dealing with constitutional principles were taken into account, particularly those referring to the principle of necessity. Also analyzed were the rulings issued by the Ecuadorian Constitutional Court on states of emergency, not only those issued in the period analyzed but others that were considered of particular importance for the purposes of this research. In this regard, the application of the principle of necessity in such states of exception was analyzed, both in those that were caused by the situation caused by the COVID19 pandemic and in those based on the situation of violence in prisons and the internal commotion resulting from the increase in criminal activity in Ecuador. The analyses and

---

<sup>1</sup> Abogada de los Juzgados y Tribunales de la República de Ecuador. Maestrante de la Maestría en Derecho Constitucional de la Pontificia Universidad Católica del Ecuador. Ecuador.

results obtained, in addition to the frequency with which states of exception have been declared in Ecuador, demonstrate their ineffectiveness, as well as the violation of the principle of necessity in some of the states of exception declared between 2020 and 2021.

**Key words:** state of exception, principle of necessity, violation of rights.

## Introducción

### *Aproximaciones teóricas al principio de necesidad en los estados de excepción*

Los estados de excepción han sido una práctica recurrente por parte del gobierno ecuatoriano, sobre todo a partir del año 2020. La aplicación de los mismos en los últimos tiempos tuvo como origen la emergencia sanitaria declarada a raíz de la pandemia de COVID-19, pero no han sido utilizados exclusivamente producto de la situación sanitaria, sino que también se han empleado en el período de tiempo estudiado como una forma de controlar la creciente violencia que asola al territorio ecuatoriano.

En la actualidad el empleo de estos estados de excepción ha provocado disímiles discusiones a nivel social y legal, fundamentalmente al tomar en cuenta que los mismos implican la restricción o supresión de derechos de carácter constitucional. En América Latina de manera general, y en Ecuador de forma particular, el debate se centra en la necesidad de la aplicación de los mismos, pues la experiencia latinoamericana ha demostrado que, en muchas ocasiones, las situaciones de crisis han sido empleadas como una forma de reforzar o abusar de los poderes otorgados a los presidentes, cuyo resultado es la vulneración de los derechos de los ciudadanos.

En Ecuador, la Constitución de la República, Asamblea Nacional Constituyente (2008) regula mediante el artículo 164, la aplicación de los estados de excepción, el cual faculta al presidente de la República a decretar, ya sea en parte o en todo el territorio nacional, estados de excepción “en caso de agresión, conflicto armado internacional o interno, grave conmoción interna, calamidad pública o desastre natural” (p. 57). Dicho estado, como su nombre lo indica, debe ser empleado en situaciones excepcionales y no debe ser activado de forma frecuente o injustificada puesto que su aplicación persigue el mantenimiento o la recuperación de la normalidad que debe primar en el país.

En tal sentido, el propio artículo 164 de la Constitución, Asamblea Nacional Constituyente (2008) establece que para activar este recurso se deben observar “los principios de necesidad, proporcionalidad, legalidad, temporalidad, territorialidad y razonabilidad” (p. 57); sin embargo, en Ecuador se ha activado este mecanismo de forma repetitiva y en ocasiones sin respetar estas condiciones que han sido preestablecidas en la Constitución. Por tanto, es indispensable en un Estado de derecho, como es el Ecuador, el debido control en torno a las condiciones y requisitos necesarios para una declaratoria de estado de excepción con la finalidad de evitar abusos y desvirtuar los fines por los cuales ha surgido esta institución (Aguilar, 2010).

Por consiguiente, el principio de necesidad es esencial respecto a la decisión sobre la suspensión y/o limitación de libertades y derechos contemplados en los estados de excepción y hay autores que mencionan que el mismo constituye el pilar fundamental que conecta a los demás principios que rigen a los estados de excepción, el mismo que es la base sobre la cual se apoyan los ejecutivos de los países para declarar dichos estados.

Para el desarrollo de esta investigación, esencialmente cualitativa, pero con un enfoque mixto, se emplearon métodos cuantitativos y cualitativos procedentes de la investigación jurídica y de la teoría general del conocimiento científico. Fue trascendental el análisis documental, en aras de poder analizar e interpretar la jurisprudencia existente sobre los estados de excepción emitidos entre 2020 y 2021, así como sentencias anteriores en las que la Corte Constitucional emitió dictámenes sobre los estados de excepción.

El estudio sobre los estados de excepción y la aplicación de los principios constitucionales es un tema de particular relevancia en la actualidad, por lo que se considera la presente investigación como pertinente y relevante pues contribuye a la bibliografía en la que se analizan principios constitucionales que deben ser respetados, como es el caso del principio de necesidad para la emisión de un estado de excepción, tal y como se encuentra legislado en la constitución ecuatoriana, Asamblea Nacional Constituyente (2008).

Se parte en la investigación de la hipótesis de que varios de los estados de excepción activados en dicho período, en el Ecuador, no respetaron el principio de necesidad por lo que se plantea como objetivo: analizar la eficacia de la aplicación del principio de necesidad en los estados de excepción declarados en Ecuador en el período comprendido del 2020 al 2021.

## **Desarrollo**

Varios autores mencionan a la dictadura romana como el antecedente remoto de la figura moderna del estado de excepción. Según refiere Melo (2015) “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” (p. 11). En el caso romano, la figura de autoridad que podía invocar los estados de excepción recibía el nombre de dictador, que era un magistrado designado por los cónsules y al que se les encargaba el hacer frente a situaciones extraordinarias, constituyó la esencia de invocar dicha figura el preservar el Estado de derecho.

Asimismo, varios autores han tratado el tema y han intentado conceptualizar el término de estados de excepción y la disparidad de criterios se debe, en muchas ocasiones, a la perspectiva que adopta cada uno pues en algunos casos lo consideran como interrupción total del orden jurídico y en otros como una respuesta que está regulada y que tiene un carácter transitorio.

## Para Trujillo (2021):

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. (Trujillo, 2021, p. 22)

En los instrumentos internacionales de derechos humanos la figura de estado de excepción también se encuentra definida. Tal es el caso del Pacto de San José (Organización de Estados Americanos, 1969), que en el artículo 27 sobre suspensión de garantías menciona:

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. (Pacto de San José, 1969, p. 20)

En esta misma línea de pensamiento, Troper (2017) le llama estado de excepción a aquellas situaciones en las que, amparados en circunstancias excepcionales, se suspenden provisionalmente normas que de forma habitual regulan el funcionamiento de los poderes públicos. Lo cual da paso, a que sean aplicadas otras que son menos garantistas y “que suponen una mayor concentración del poder y la restricción de derechos fundamentales”. El mismo autor refiere que, al estar contemplado el estado de excepción dentro de las propias normas jurídicas de los países, los mismos no son, por tanto, excepcionales. Así que, se tiene en cuenta que en los estados siempre se aplica el derecho e implica la utilización de dos reglas que se aplican en circunstancias distintas.

### *Estados de excepción y sus elementos*

Menciona Melo (2015) que existen, en los estados constitucionales, elementos que pueden ser considerados como intrínsecos para la aplicación de los estados de excepción. En primer lugar, la temporalidad de los mismos, pues su invocación se supone está restringida a un determinado período de tiempo en el cual se deben manejar las graves circunstancias que llevaron a aplicarlo. La temporalidad, en tal sentido, es fundamental, pues si los estados de excepción se prolongaran de forma indefinida desaparecería el Estado de derecho y daría paso a uno arbitrario y, por tanto, convertir en regla la suspensión de determinados derechos.

Otro punto importante a tener en cuenta es que las causas que se esgriman sean, realmente de peso, y que el mismo se aplique en razón de situaciones concretas que se están produciendo y no como una forma de prevenir determinados hechos. En relación con la suspensión de libertades es necesario observar que se limiten aquellos derechos constitucionales que aparezcan señalados en el texto constitucional y que además sean los estrictamente necesarios para el caso en concreto. El control sobre la aplicación de

los estados de excepción también es importante, tanto el que ejercen los órganos políticos y de gobierno de la nación, así como el control constitucional, a cargo de verificar la congruencia entre el decreto emitido y lo recogido en la Constitución.

Por último, se debe mencionar la necesidad, que es una de las principales condicionantes para invocar el estado de excepción. La necesidad de invocar un estado de excepción surge a partir de que los medios tradicionales y ordinarios, que funcionan en circunstancias normales, resultan insuficientes para controlar la situación. La necesidad constituye, por tanto, un elemento básico para invocar dichos estados de excepción pues sin la misma no se justifica el implementar dicha figura.

#### *Estados de excepción en el ordenamiento jurídico ecuatoriano*

Lo que se conoce en Ecuador en la actualidad como estado de excepción es reciente pero la figura ha estado presente en el constitucionalismo ecuatoriano desde 1835, tal y como refiere la autora González (2021), el estado de excepción aparece como tal en la Constitución de la República, Asamblea Nacional Constituyente (2008), en su artículo 164, en el que se menciona que:

El estado de excepción observará los principios de necesidad, proporcionalidad, legalidad, temporalidad, territorialidad y razonabilidad. El decreto que establezca el estado de excepción contendrá la determinación de la causal y su motivación, ámbito territorial de aplicación, el periodo de duración, las medidas que deberán aplicarse, los derechos que podrán suspenderse o limitarse y las notificaciones que correspondan de acuerdo a la Constitución y a los tratados internacionales. (p. 57)

Por su parte, el artículo 165 del propio texto constitucional establece, específicamente, aquellos derechos que podrán suspenderse o limitarse durante los mismos y el artículo 66 refiere que el decreto en que se amparan dichos estados solo podrá tener una validez de 60 días, prorrogables a otros 30 en aquellos casos en que la situación lo exija. Cabe mencionar que la Corte Constitucional también se pronunció sobre los estados de excepción y su utilización, señaló al respecto, según la Sentencia 001-08-SEE-CC de la Corte Constitucional (Corte Constitucional, 2008), que los mismos se emplean para “solventar crisis extraordinarias y emergentes” (p. 4), o sea para defender los derechos humanos de los ciudadanos: “que no pueden ser garantizados con los mecanismos ordinarios establecidos en la Constitución y en la ley” (Corte Constitucional, Sentencia 001-08-SEE-CC, p. 4).

Otras normas infraconstitucionales ecuatorianas también recogen en sus cuerpos legales lo relativo a los estados de excepción. Tal es el caso de la Ley de Seguridad Pública y el Estado (2009), que en el artículo 28 define a los estados de excepción como:

La respuesta a graves amenazas de origen natural o antrópico que afectan a la seguridad pública y del Estado. El estado de excepción es un régimen de legalidad y por lo tanto no se podrán cometer arbitrariedades a pretexto de su declaración (Ley de Seguridad Pública y el Estado, 2009, p.10).

La propia Ley de Seguridad Pública y el Estado, en el artículo 29, hace referencia a que la facultad para declarar los mismos recae en la figura del presidente y su invocación es indelegable. Además, plantea que el Decreto debe cumplir “con los principios de necesidad, proporcionalidad, legalidad, temporalidad, territorialidad y razonabilidad establecidos en la Constitución” (p.10). El artículo 30 de dicha Ley también establece, en relación con la temporalidad, que los mismos estarán limitados a un “plazo máximo de sesenta (60) días, pudiendo renovarse hasta por treinta (30) días adicionales como máximo” (Ley de Seguridad Pública y el Estado, 2009, p.11).

Por su parte, la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (2009) refiere, en el artículo 75, que dentro de las competencias de la Corte Constitucional se encuentra la de resolver acciones de inconstitucionalidad referentes a los estados de excepción y el capítulo VII de dicha Ley establece los objetivos y la forma en que se ejercerá dicho control constitucional. Se menciona al respecto que la Corte ejercerá el control formal y material tanto sobre la declaratoria como sobre las medidas dictadas en dicho decreto.

Como se puede apreciar, en Ecuador, el estado de excepción se encuentra regulado constitucionalmente y se han desarrollado mecanismos para su implementación y control en las normas legales. Existen, además, principios constitucionales que deben ser tenidos en cuenta tanto para invocar los mismos como en las medidas que dichos estados contemplen. Estos principios constitucionales constituyen el basamento en que los mismos se asientan y la observancia de ellos establecerá la medida de la legalidad de la aplicación de los estados de excepción por lo que a los efectos de esta investigación es fundamental analizar dichos principios.

#### *Principios constitucionales de los estados de excepción*

Menciona Ávila (2008) que “el principio es una norma ambigua, general y abstracta” (p.40), que por lo tanto requiere de interpretación para que pueda ser aplicada a casos concretos, rige para todos los seres humanos y es un parámetro útil en aras de poder interpretar a las normas jurídicas y las situaciones concretas. Como parámetros de interpretación los principios permiten “identificar normas contradictorias (antinomias) y también las lagunas del sistema jurídico (anomias)” (Ávila, 2008, p.41) por lo que se puede decir que garantizan que exista un sistema jurídico que sea válido y coherente.

De lo anterior se desprende, según menciona Melo (2015), que la figura del estado de excepción, al ser una institución jurídica de carácter internacional que aparece recogida en varios instrumentos internacionales, debe observar principios universales que limitan y controlan el actuar de los poderes públicos, sobre todo, al poder ejecutivo en aras de evitar actos que puedan ser arbitrarios. El que los principios que lo rigen sean de tipo constitucional contribuye a que el estado de excepción sea compatible con la concepción del Estado de derechos, como es el caso de Ecuador.

Existen varios principios que rigen a los estados de excepción, aunque esta investigación se centrará en aquellos que rigen en los estados de excepción en la



Opuntia Brava

ISSN: 2222-081X

RNPS: 2074

Volumen: 16

Número: 2

Año: 2024

Recepción: 18/01/2024

Aprobado: 08/04/2024

Constitución ecuatoriana. En el citado artículo 164 de esta, Asamblea Nacional Constituyente (2008), se establece que se observarán, para la aplicación de los mismos, “los principios de necesidad, proporcionalidad, legalidad, temporalidad, territorialidad y razonabilidad” (p. 57). Por lo que es importante entender y analizar en qué consiste exactamente cada uno de ellos de manera general, con especial hincapié en el principio de necesidad, objeto de estudio de la presente investigación.

En el caso de la proporcionalidad, el mismo se refiere a la adecuación entre las medidas adoptadas y la intensidad y naturaleza de la crisis a la que se pretende hacer frente mediante el estado de excepción. Varios instrumentos internacionales de derechos hacen referencia a la proporcionalidad, ejemplo de ello es el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos de la Organización de las Naciones Unidas (ONU, 1966) que establece que en las situaciones excepcionales que enfrenten los países, y que hayan sido proclamadas de forma oficial, las disposiciones a adoptar se ceñirán “en la medida estrictamente limitada a las exigencias de la situación”.

Menciona Despouy (1999) en relación con la proporcionalidad que el principio, de igual manera que su fundamento, que es la legítima defensa, “supone la existencia de un peligro inminente y exige una adecuación entre este y los medios utilizados para repelerlo. A su vez, estos para ser legítimos, deberán ser proporcionales a la gravedad del peligro” (p. 38), el autor hace referencia, al citar al Comité de Derechos Humanos, a que el análisis de dicho principio no debía ser abstracto ni global, sino que debía analizarse cada situación y suspensión concreta. Dicho principio posibilita, por tanto, limitar la duración y las medidas a adoptar en el estado de excepción.

El otro principio al que se hará referencia es el de legalidad. En este sentido, diferentes autores (Despouy, 1999; Gómez, 2021; Riofrío, 2020; Tobón, 2022), plantean que el mismo, en un comienzo, tuvo vigencia únicamente en el orden interno pero que en la actualidad tiene un carácter universal producto del número mayoritario de Estados que han ratificado tratados internacionales que lo comprenden. Al respecto, el propio Despouy (1999) refiere que es “consustancial a la naturaleza de institución del Estado de derecho que reviste el estado de excepción” (p. 25). Establece como requisitos que dicho estado de excepción debe encontrarse regulado previamente en el ordenamiento jurídico de los Estados. Deben existir mecanismos de control, tanto a lo interno como a lo externo, que permitan verificar que las normas jurídicas se cumplan.

Aparece a continuación en la Constitución ecuatoriana el principio de temporalidad, ya que la transitoriedad forma parte intrínseca de la propia naturaleza del estado de excepción. Limita la existencia del mismo a un determinado período de tiempo, lo que en el caso de la Constitución de la República, Asamblea Nacional Constituyente (2008), está comprendido en un plazo de 60 días, prorrogables por un máximo de 30 días más. Sobre la temporalidad la Convención Americana de Derechos Humanos de la Organización de Estados Americanos (OEA; 1986), en su artículo 27, puntualiza sobre el estado de excepción que los mismos deben estar vigentes “por el tiempo estrictamente limitado a las exigencias de la situación”.

De igual forma, es necesario al abordar sobre el tema el dictamen N. 3-20-EE/20 (Corte Constitucional, 2020a), en el cual la Corte estableció que “el estado de excepción no puede ser desnaturalizado, perennizarse y convertirse en un régimen “ordinario” (p.16). En dicho dictamen queda recogido, con claridad, que el límite de tiempo no puede ser obviado, pues en tales casos, la figura se desvirtúa al convertir lo excepcional en común, con lo cual se pone en riesgo al propio Estado constitucional.

Lo anterior permite afirmar en relación con la temporalidad, que la emisión sucesiva e ilimitada de estados de excepción es inadmisibles. Tal y como refieren los citados dictámenes, si las circunstancias que provocaron la activación de los mismos, sobrepasaran el régimen extraordinario, es decir, adquirirían un carácter permanente. El Estado estaría en la obligación de desarrollar otros mecanismos que permitan enfrentar la situación como algo ordinario.

El cuarto principio al que se hará referencia es el de territorialidad, que implica que deben limitarse las medidas que se tomen “al espacio geográfico donde dichas medidas son necesarias” (Dávalos, 2008, p. 138). Por su parte, Despouy (1999) profundiza sobre el particular y refiere que incluso en los casos en que la emergencia pueda ser considerada como una amenaza para el conjunto poblacional. Y, si la misma está localizada en un determinado territorio del país, “el estado de excepción debe aplicarse en forma limitada al ámbito territorial donde exista la perturbación y las medidas deben tener alcance y validez solamente en dicho ámbito” (p. 37).

De lo anterior se desprende que, si bien es cierto, según lo indicado por la constitución, el presidente está facultado para declarar estados de excepción, los mismos que deben estar delimitados a un área geográfica concreta. Lo cual puede ser aplicado en todo el territorio nacional, así como en una parte de él en la que exista una situación que desborda la normalidad. Cabe indicar que es primordial tomar en cuenta cada caso en específico, es decir, verificar a qué territorio afecta dicha situación y a partir de este criterio, emitir el estado de excepción.

El principio de razonabilidad es un principio que, según la Constitución ecuatoriana, Asamblea Nacional Constituyente (2008), se debe tener en cuenta para emitir un estado de excepción. Este principio mantiene una relación intrínseca con la correcta aplicación del resto de los principios, pues supone que al dictar un estado de excepción se haga en relación con la necesidad y la justicia. Menciona Dávalos (2008) que “la razonabilidad encierra las ideas de justicia, ponderación, equilibrio, moderación, armonía, buena fe, arreglado, prudente, buen juicio, las que en conjunto y en suprema síntesis pueden resumirse en una sola: sentido común” (Dávalos, 2008, p.141).

La aplicación del principio de razonabilidad implica que se realiza un control formal y sustancial, en el que se debe tener en cuenta la disposición examinada en relación con los principios, valores y normas constitucionales, así como que exista una relación proporcional entre los hechos en que se basa, las medidas aplicadas y los medios que se emplean para lograr los fines que se propone dicha disposición (Dávalos, 2008). Es decir, que el acto que se ejecute no sea arbitrario, sino que se adapte a las

circunstancias, sea equitativo y razonable, esté motivado y que además las medidas que se adopten sean aquellas que permitan solventar, de forma satisfactoria, la situación de crisis que dio lugar a la declaratoria del estado de excepción.

Se ha dejado para el final de este informe el principio de necesidad por la importancia que el mismo reviste para la presente investigación y el mismo será presentado en acápite aparte, aunque es válido aclarar que todos los principios tratados son de suma importancia y guardan una relación intrínseca entre ellos pues todos contribuyen a la regulación de la declaratoria de los estados de excepción. Esto es relevante, pues la aplicación de estos principios contribuye a que su uso sea restringido y que se empleen como una forma de protección para las personas y no como una herramienta en contra de ellas.

### *Principio de necesidad*

El principio de necesidad es fundamental para poder decretar un estado de excepción pues el mismo refiere que los mecanismos existentes son insuficientes para controlar la situación “anormal” que se presenta y, por lo tanto, es procedente declarar el estado de excepción. Para Álvarez (2021) “la excepción supone que, ante la necesidad de salvaguardar el Estado, desaparecen los límites impuestos ordinariamente a su poder” (p.318). Por su parte menciona Dávalos (2008) que este principio, al que también se conoce como de estricta necesidad, se deriva del propio concepto de estado de excepción pues solo se puede recurrir a las medidas excepcionales que implica el estado de excepción en aquellos casos en que sea estrictamente necesario.

Mucha de la literatura que se especializa en este tema hace alusión a la teoría de la necesidad y su aplicación en los estados de excepción encuentra su respaldo en la máxima *neccesitas non habet legem* (la necesidad no tiene ley o no conoce reglas). Aunque en el caso ecuatoriano, al estar los estados de excepción normados constitucionalmente, constituye la idea de la necesidad, un fundamento del principio de necesidad. Y, por tanto, fundamento jurídico para invocar el estado de excepción, sin que esto implique un irrespeto a las normas constitucionales y a la ley.

En relación con el principio de necesidad también se considera oportuno citar el Dictamen N. 3-20-EE/20 (Corte Constitucional, 2020a), que refiere que: “La necesidad se la evalúa en cuanto la medida seleccionada debe ser la más benigna posible en relación al derecho intervenido. De tal modo, no deben existir alternativas menos gravosas y restrictivas a las libertades afectadas” (p. 22). Este pronunciamiento de la Corte es claro en cuanto a que los estados de excepción son de última ratio, por lo que la aplicación de los mismos debe ceñirse a aquellas situaciones que realmente lo ameriten y deben ser empleados en aquellos casos en que no exista otra opción.

Según lo planteado, la existencia y aplicación del principio de necesidad en relación con los estados de excepción, constituye un impedimento real para que los estados en general, y el poder ejecutivo en particular, ejerzan facultades extraordinarias. Además, evita que interrumpan el curso normal de la seguridad jurídica y los derechos humanos

en los países. Esto, mediante el uso de situaciones de crisis que sean ficticias o que puedan resolverse de otra manera y en las cuales la aplicación de medidas excepcionales no esté plenamente justificada.

En el período analizado se pudo determinar que se emitieron un total de 15 estados de excepción, de ellos 7 en 2020 y 8 en 2021 y en relación a todos la Corte Constitucional emitió dictámenes al respecto. Del total de estados de excepción, 8 tuvieron como fundamento la pandemia de COVID-19, 4 la crisis carcelaria que afectaba al país y 2 el aumento de la actividad delictiva. Al respecto también cabe mencionar que 6 estados de excepción rigieron para todo el territorio nacional.

De los dictámenes realizados por la Corte Constitucional en relación con los estados de excepción, solo 1 de ellos declaró la inconstitucionalidad del estado de excepción, el cual es el Dictamen No. 7-20-EE/20 (Corte Constitucional, 2020e), emitido el 27 de diciembre de 2020 sobre el Decreto Ejecutivo No 1217 de 21 de diciembre de 2020 (Presidente de la República, 2020a). Por su parte el Dictamen No. 1-21-EE/21 (Corte Constitucional, 2021) declaró la inconstitucionalidad parcial sobre el Decreto Ejecutivo No.1282 del 1 de abril de 2021. El resto de los decretos ejecutivos emitidos, en el período de tiempo estudiado, fueron considerados como constitucionales por la propia Corte Constitucional de Ecuador. En la tabla No.1, que aparece a continuación, se muestra una relatoría de los decretos ejecutivos emitidos en el período estudiado con el número de dictamen respectivo de dicha Corte.

**Tabla 1**

*Estados de excepción 2020-2021*

Fecha	No. Decreto Ejecutivo	Causa	Duración	Objetivo	Zona afectada	Emitido por	Pronunciamiento Corte
15/06/2020	Decreto 1074	Calamidad pública debido a la pandemia de COVID-19	60 días	Emisión de estado de excepción	Todo el territorio nacional	Lenin Moreno	Dictamen N°. 3-20-EE/20
11/08/2020	Decreto 1125	Conmoción interna por violencia social al interior de los centros penitenciarios	60 días	Emisión de estado de excepción	Todos los centros penitenciarios del país	Lenin Moreno	Dictamen No. 4-20-EE/20
14/08/2020	Decreto 1126	Calamidad pública debido a la pandemia de COVID-19	30 días	Renovación de estado de excepción	Todo el territorio nacional	Lenin Moreno	Dictamen No. 5-20-EE/20

10/10/2020	Decreto 1169	Conmoción interna por los hechos ocurridos en los centros penitenciarios	30 días	Renovación de estado de excepción	Todos los centros penitenciarios del país	Lenin Moreno	Dictamen No. 6-20-EE/20
21/12/2020	Decreto 1217	Calamidad pública debido a la pandemia de COVID-19	60 días	Emisión de estado de excepción	Todo el territorio nacional	Lenin Moreno	Dictamen No. 7-20-EE/20. Declarado inconstitucional
01/04/2021	Decreto 1282	Situación agravada debido a la pandemia de COVID-19	30 días	Emisión de estado de excepción	Azuay, El Oro, Esmeralda, Guayas, Loja, Manabí, Pichincha y Santo Domingo.	Lenin Moreno	Dictamen No. 1-21-EE/21 (constitucionalidad parcial)

Fuente: elaboración propia

#### Análisis del Dictamen No. 6-20-EE/20

El Decreto Ejecutivo 1169 de 10 de octubre de 2020 (Presidente de la República, 2020), renovó el estado de excepción en todos los centros penitenciarios del país por 30 días más. En la declaratoria original, que fue objeto de análisis anteriormente en esta investigación, el ejecutivo había dispuesto el estado de excepción, por grave conmoción interna, en los centros de privación de libertad de todo el territorio nacional, debido a la violencia imperante en ellos. El Decreto 1169 justificó la necesidad de renovar el estado de excepción para darle continuidad a las excepcionales acciones que se desempeñaban para controlar la situación en las cárceles, bajo el argumento que para regresar al régimen ordinario se necesitaba tiempo (Presidente de la República, 2020).

Sobre este Decreto 1169 (Presidente de la República, 2020b), la Corte Constitucional emitió el Dictamen No. 6-20-EE/20, en el que se declaró la constitucionalidad del mismo con 7 votos a favor, 1 voto salvado y la ausencia del juez constitucional Agustín Grijalva Jiménez. En el Dictamen citado, acápite 30, la Corte Constitucional menciona que es llamativo que después de transcurridos los 60 días concebidos en el anterior estado de excepción, el ejecutivo no cuenta con “información que justifique la necesidad de renovar el estado de excepción a nivel nacional en vez de limitarlo a centros de rehabilitación social específicos” (Corte Constitucional, Dictamen No. 6-20-EE/20, 2020d, p. 7). De esta forma, la Corte Constitucional dejó clara que la necesidad de justificar el estado de excepción recae en el ejecutivo y su papel es valorar si está lo suficientemente justificada dicha necesidad.

Con posterioridad y, por segunda ocasión pues anteriormente se había hecho en el Dictamen No. 4-20-EE/20, se le insistió al presidente en relación con el emprendimiento

y la implementación de soluciones estructurales para solventar la crisis carcelaria, encomendándole, además, la entrega de un plan de acción para afrontar la crisis carcelaria a mediano y largo plazo (Corte Constitucional, Dictamen No. 4-20-EE/20, 2020b). En relación con lo anterior, esta debería haber sido la última vez en declarar estado de excepción por tal motivo, en los centros de privación interna del país, pero en el transcurso del año siguiente el presidente Guillermo Lasso también declaró estado de excepción en el sistema penitenciario por grave conmoción interna, con lo cual se puede afirmar que las medidas adoptadas y propuestas fueron insuficientes para resolver la situación a mediano plazo.

#### Análisis del Dictamen No. 7-20-EE/20

A través del Decreto Ejecutivo 1217 de 21 de diciembre de 2020 Decreto 1217 (Presidente de la República, 2020a), Lenin Moreno declaró el estado de excepción por calamidad pública en todo el territorio nacional por un período de 30 días en aras de contener la expansión del virus. Sobre este decreto la Corte Constitucional emitió el Dictamen No. 7-20-EE/20 (2020e) que lo declaró inconstitucional. En el Dictamen se recuerda “que la carga probatoria para justificar la necesidad de declarar y renovar un estado de excepción recae sobre el presidente de la República” (Corte Constitucional, Dictamen No. 7-20-EE/20, 2020e, p.6) y se hace referencia a que la necesidad de establecer mecanismos para controlar la variante del COVID-19 no implica la necesidad de imponer estados de excepción para ello. Más adelante se menciona que el decreto presidencial no explica las razones por las que no se han controlado las aglomeraciones y tampoco “se justifica la necesidad de recurrir al estado de excepción para controlar de manera efectiva tales aglomeraciones y reuniones masivas” (Corte Constitucional, Dictamen No. 7-20-EE/20, 2020e, p.8)

Además, el dictamen de la Corte Constitucional refiere que, en el anterior Dictamen No. 5-20-EE/20 (Corte Constitucional, 2020c), se estableció la necesidad de instituir mecanismos constitucionales que permitieran lidiar con la pandemia dentro del marco normativo ordinario. También hace referencia la Corte Constitucional al Dictamen No. 6-20-EE/20 (2020), en el cual se enfatizó “en la necesidad de justificar las razones por las que esa temporalidad es proporcional y necesaria para alcanzar los fines del estado de excepción” (Corte Constitucional, Dictamen, No. 6-20-EE/20, 2020d, p.14). En relación a lo anterior la Corte Constitucional en el Dictamen analizado entendió que en la declaratoria presidencial no se había dado cumplimiento ni al principio de necesidad ni al principio de proporcionalidad, dictaminando, por lo tanto, que no se justificaba la emisión de un estado de excepción.

Otro punto importante en relación con este dictamen de la Corte Constitucional es que la misma fue clara al manifestar que los estados de excepción constituyen una respuesta del ejecutivo a una crisis grave, o sea, a hechos concretos que se están produciendo y, bajo ninguna circunstancia, el estado de excepción se puede considerar como una medida preventiva para escenarios futuros o probables. En tal sentido y en base al principio de necesidad, le corresponde al ejecutivo con base en la realidad

concreta, justificar la necesidad de imponer un estado de excepción pues la situación es tal que no puede ser controlado por los mecanismos ordinarios.

## Conclusiones

En relación con los estados de excepción que tuvieron con motivo la situación de violencia dentro de las cárceles, la reiteración sistémica de estos hechos demuestra la ineficacia de los estados de excepción para solventar los mismos pues el problema es estructural y la solución no es declarar los estados de excepción. También cabe resaltar que, en tal sentido, se considera más allá de decretar estados de excepción, el aparato estatal en general y el sistema penitenciario, de forma particular, no solo debe establecer normas a seguir, sino que se debe velar por el cumplimiento de las mismas para resolver el grave problema que, incluso, en la actualidad enfrenta el sistema penitenciario ecuatoriano.

Sobre los estados de excepción emitidos en relación con el aumento de la actividad delictiva, la implementación de estados de excepción posteriores ha ratificado la ineficacia de los mismos para controlar los índices de criminalidad en el país, pues estos obedecen a problemas estructurales que el Estado ecuatoriano debe resolver a través del ordenamiento jurídico ordinario y con medidas sociales, preventivas y económicas, entre otras, que resuelvan dichos problemas.

De manera general, se puede afirmar que los estados de excepción son de última ratio y, como tal, se deben implementar en situaciones realmente imprevistas y únicas y que el abuso de ellos, lejos de resolver los problemas, crean a partir de la suspensión o limitación de derechos, otros problemas nuevos. Para la emisión de los mismos, además, se deben tener en cuenta todos los principios que recoge la Constitución de la República de Ecuador. La Corte Constitucional debe velar de manera efectiva porque se cumplan dichos principios, por lo tanto, debe verificar su real cumplimiento en los decretos de estado de excepción que se emitan por parte del ejecutivo, limitando en la medida de lo posible, el abuso de esta figura.

## Referencias bibliográficas

- Álvarez Álvarez, L. (2021). Estado y Derecho de excepción. La juridificación del principio la necesidad no conoce reglas. *Teoría y Realidad Constitucional* (48), 315-341. <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/8187280.pdf>
- Ávila Santamaría, R. (2008). Los principios de aplicación de los derechos. En R. Ávila Santamaría. *La Constitución del 2008 en el contexto andino. Análisis desde la doctrina y el derecho comparado* (p. 40). Ministerio de Justicia y Derechos Humanos. <https://biblioteca.cejamericas.org/bitstream/handle/2015/2358/3C2008CA.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
- Asamblea Nacional Constituyente de la República de Ecuador (2008). *Constitución de la República del Ecuador, CRE*. Registro Oficial 449-018. <https://www.cec-eqn.edu.ec/wpcontent/uploads/2016/03/Constitucion.pdf>

- Asamblea Nacional Constituyente de la República de Ecuador (2009). *Ley de Seguridad Pública y el Estado*. Registro Oficial Suplemento 35 de 28-sep.-2009. Última modificación: 09-jun.-2014. [https://www.defensa.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2015/04/ene15\\_LEY-DE-SEGURIDAD-PUBLICA-Y-DEL-ESTADO.pdf](https://www.defensa.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2015/04/ene15_LEY-DE-SEGURIDAD-PUBLICA-Y-DEL-ESTADO.pdf)
- Asamblea Nacional Constituyente de la República de Ecuador (2009). *Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional*. Registro Oficial Suplemento 52 de 22-oct.-2009. Última modificación: 03-feb.-2020: [https://www.oas.org/juridico/PDFs/mesicic4\\_ecu\\_org2.pdf](https://www.oas.org/juridico/PDFs/mesicic4_ecu_org2.pdf)
- Corte Constitucional (2008). *Sentencia 001-08-SEE-CC. 001-08-SEE. Caso Tribunal de arbitraje en Quito*. Ecuador. <http://portal.corteconstitucional.gob.ec>
- Corte Constitucional Ecuador (2020a). *Dictamen No. 3-20-EE/20A*. [http://esacc.corteconstitucional.gob.ec/storage/api/v1/10\\_DWL\\_FL/e2NhcBldGE6J3RyYW1pdGUnLCB1dWlkOidhOGViMzYxMi1mMzM0LTQ3N2QtOTdjYy0yYjg5Njc0YzlhODEucGRmJ30=](http://esacc.corteconstitucional.gob.ec/storage/api/v1/10_DWL_FL/e2NhcBldGE6J3RyYW1pdGUnLCB1dWlkOidhOGViMzYxMi1mMzM0LTQ3N2QtOTdjYy0yYjg5Njc0YzlhODEucGRmJ30=)
- Corte Constitucional del Ecuador (2020b). *Dictamen No. 4-20-EE/20*. [http://esacc.corteconstitucional.gob.ec/storage/api/v1/10\\_DWL\\_FL/e2NhcBldGE6J3RyYW1pdGUnLCB1dWlkOic3M2IzMTczMS1hZDk4LTRhY2MtODdiMS05MGJzOTE0ZTQzMWEucGRmJ30=](http://esacc.corteconstitucional.gob.ec/storage/api/v1/10_DWL_FL/e2NhcBldGE6J3RyYW1pdGUnLCB1dWlkOic3M2IzMTczMS1hZDk4LTRhY2MtODdiMS05MGJzOTE0ZTQzMWEucGRmJ30=)
- Corte Constitucional del Ecuador (2020c). *Dictamen No. 5-20-EE/20*. [http://esacc.corteconstitucional.gob.ec/storage/api/v1/10\\_DWL\\_FL/e2NhcBldGE6J3RyYW1pdGUnLCB1dWlkOidmNWYwYTQ3OC0wNzQwLTQxZDMtOTNjOC0yMTIiNjI4NDFIYzMucGRmJ30=](http://esacc.corteconstitucional.gob.ec/storage/api/v1/10_DWL_FL/e2NhcBldGE6J3RyYW1pdGUnLCB1dWlkOidmNWYwYTQ3OC0wNzQwLTQxZDMtOTNjOC0yMTIiNjI4NDFIYzMucGRmJ30=)
- Corte Constitucional del Ecuador (2020d). *Dictamen No. 6-20-EE/20*. [http://esacc.corteconstitucional.gob.ec/storage/api/v1/10\\_DWL\\_FL/e2NhcBldGE6J3RyYW1pdGUnLCB1dWlkOic2ZjBkYWE0Zi1mMDViLTRjNzktODVINC1kNjBiYzU1NmNINjAucGRmJ30=](http://esacc.corteconstitucional.gob.ec/storage/api/v1/10_DWL_FL/e2NhcBldGE6J3RyYW1pdGUnLCB1dWlkOic2ZjBkYWE0Zi1mMDViLTRjNzktODVINC1kNjBiYzU1NmNINjAucGRmJ30=)
- Corte Constitucional del Ecuador (2020e). *Dictamen No. 7-20-EE/20*. [http://esacc.corteconstitucional.gob.ec/storage/api/v1/10\\_DWL\\_FL/e2NhcBldGE6J3RyYW1pdGUnLCB1dWlkOicyYzM2ZDg1NC1iZDFjLTRkMWQtYjBkZS0xZGJjYWVmYjc3ZTcucGRmJ30=](http://esacc.corteconstitucional.gob.ec/storage/api/v1/10_DWL_FL/e2NhcBldGE6J3RyYW1pdGUnLCB1dWlkOicyYzM2ZDg1NC1iZDFjLTRkMWQtYjBkZS0xZGJjYWVmYjc3ZTcucGRmJ30=)

Corte Constitucional del Ecuador (2021). *Dictamen No. 1-21-EE/21*. [http://esacc.corteconstitucional.gob.ec/storage/api/v1/10\\_DWL\\_FL/e2NhcnBldG E6J3RyYW1pdGUnLCB1dWikOidiNzk0MTA3MS0yODk3LTQxYmUtOWE3YS0zMWYxMjdiZjAxYTcucGRmJ30=](http://esacc.corteconstitucional.gob.ec/storage/api/v1/10_DWL_FL/e2NhcnBldG E6J3RyYW1pdGUnLCB1dWikOidiNzk0MTA3MS0yODk3LTQxYmUtOWE3YS0zMWYxMjdiZjAxYTcucGRmJ30=)

Dávalos Mirragui, M. (2008). Estado de excepción: ¿Mal necesario o herramienta mal utilizada? Una mirada desde el constitucionalismo contemporáneo. En R. Ávila Santamaría, *Neoconstitucionalismo y Sociedad* (pp. 123-162). Ministerio de Justicia y Derechos Humanos.

Despouy, L. (1999). *Los derechos humanos y los estados de excepción*. Instituto de Investigaciones Jurídicas.

Gómez Orfanel, G. (2021). Excepción, Necesidad y Constitución. *Teoría y Realidad Constitucional*, (48), 193-214. <https://dialnet.unirioja.es/download/articulo/8187280.pdf>

González Becerra, L. (2021). Los estados de excepción: aspectos conceptuales y su desarrollo constitucional en Ecuador. *Revista de derecho Fiscal*, (18), 143-164. <https://doi.org/10.18601/16926722.n18.06>

Melo Delgado, R. (2015). *El estado de excepción en el actual constitucionalismo andino*. Corporación Editora Nacional. <https://repositorio.uasb.edu.ec/bitstream/10644/4910/1/SM181-Melo-El%20estado.pdf>

Organización de las Naciones Unidas (16 de 12 de 1966). *Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos*. <https://www.ohchr.org/es/instruments-mechanisms/instruments/international-covenant-civil-and-political-rights>

Presidente de la República de Ecuador (2020a). *Decreto Ejecutivo 1217*. <https://apive.org/download/decreto-1217-2020-se-declara-el-estado-de-excepcion/>

Presidente de la República de Ecuador (2020b). *Decreto Ejecutivo 1169*. [https://www.fielweb.com/App\\_Themes/InformacionInteres/DE1169.pdf](https://www.fielweb.com/App_Themes/InformacionInteres/DE1169.pdf)

Riofrío Martínez-Villalba, J. C. (2020). Estado de extremísima excepción reconocido tácitamente en la constitución y su aplicación al sector privado. *Nuevo Derecho*, 16(26), 1-14.

Tobón Tobón, M. L. (2022). Principios internacionales que rigen durante los estados de excepción en el sistema interamericano: el caso colombiano durante la pandemia. *Estudios Constitucionales*, 20(2), 132-163. <https://doi.org/10.4067/S0718-52002022000200132>

- 
- Troper, M. (2017). El estado de excepción no tiene nada de excepcional. *Revista de derecho constitucional europeo*, (27). [http://www.ugr.es/~redce/REDCE27/articulos/08\\_TROPER.htm](http://www.ugr.es/~redce/REDCE27/articulos/08_TROPER.htm)
- Trujillo, J. C. (2021). *Teoría del estado en el Ecuador. Estudio de derecho constitucional*. Universidad Andina Simón Bolívar/ Corporación Editora.

Conflicto de intereses: Los autores declaran no tener conflictos de intereses.

Contribución de los autores: Los autores participaron en la búsqueda y análisis de la información para el artículo, así como en su diseño y redacción.