

Universidad Andina Simón Bolívar

Sede Ecuador

Área de Derecho

Maestría en Derecho Constitucional

Análisis constitucional de los actos regulatorios que continuaron limitando los derechos de libertad de tránsito y reunión, terminado el estado de excepción por la pandemia generada por la COVID-19

David Alejandro Carvajal Escobar

Tutor: Esteban Javier Polo Pazmiño

Quito, 2023

Trabajo almacenado en el Repositorio Institucional UASB-DIGITAL con licencia Creative Commons 4.0 Internacional

	Reconocimiento de créditos de la obra	
	No comercial	
	Sin obras derivadas	

Para usar esta obra, deben respetarse los términos de esta licencia

Cláusula de cesión de derecho de publicación

Yo, David Alejandro Carvajal Escobar, autor de la tesis intitulada “Análisis constitucional de los actos regulatorios que continuaron limitando los derechos de libertad de tránsito y reunión, terminado el estado de excepción por la pandemia generada por la COVID-19”, mediante el presente documento dejo constancia de que la obra es de mi exclusiva autoría y producción, que la he elaborado para cumplir con uno de los requisitos previos para la obtención del título de Magíster en de Derecho Constitucional en la Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador.

1. Cedo a la Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador, los derechos exclusivos de reproducción, comunicación pública, distribución y divulgación, durante 36 meses a partir de mi graduación, pudiendo por lo tanto la Universidad, utilizar y usar esta obra por cualquier medio conocido o por conocer, siempre y cuando no se lo haga para obtener beneficio económico. Esta autorización incluye la reproducción total o parcial en los formatos virtual, electrónico, digital, óptico, como usos en red local y en internet.
2. Declaro que en caso de presentarse cualquier reclamación de parte de terceros respecto de los derechos de autor/a de la obra antes referida, yo asumiré toda responsabilidad frente a terceros y a la Universidad.
3. En esta fecha entrego a la Secretaría General, el ejemplar respectivo y sus anexos en formato impreso y digital o electrónico.

22 de febrero de 2023

Firma: _____

Resumen

Este trabajo analizó las regulaciones emitidas por los distintos COE a escala nacional, que continuaron restringiendo los derechos de libertad de tránsito (circulación) y de reunión, una vez finalizado el estado de excepción decretado con motivo de la calamidad pública provocada por la pandemia de la COVID-19. Frente a esta circunstancia, se estudió la naturaleza de los derechos constitucionales de libertad de tránsito (circulación) y de reunión, así como la necesidad de continuar limitándolos debido a la prevalencia de la COVID-19. Por otra parte, examinó las medidas adoptadas por los COE y el trasfondo de su naturaleza, para finalmente contrastarlas con el análisis constitucional contenido en el dictamen n.º 5-20-EE/20 de 24 de agosto de 2020, emitido por la Corte Constitucional, que dice relación a este fenómeno. El mecanismo de estudio contempló un racionalismo crítico, pues, se revisaron documentos, normas, resoluciones y demás información que constituyeron el medio para obtener datos relativos a las regulaciones que los COE han emitido en torno a la restricción de los derechos de libertad de tránsito (circulación) y reunión, a causa de la pandemia suscitada por la COVID-19.

Los métodos de investigación utilizados son varios, entre ellos, el inductivo, el deductivo, el exegético, el jurídico y principalmente el histórico-descriptivo, a fin de observar la evolución cronológica de las regulaciones generadas por los COE. Por último, el desarrollo de esta tesis concluyó con la demostración de que las regulaciones emanadas por los COE, si bien incidieron positivamente en salvaguardar los derechos a la vida, a la salud y a la integridad física de los ecuatorianos dentro del escenario de la aludida pandemia, presentan visos de ilegalidad, por lo que se torna imprescindible dejar sentado como precedente el pronunciamiento de la Corte Constitucional contenido en su dictamen n.º 5-20-EE/20 como la vía jurídica expedita para continuar restringiendo los derechos de libertad de tránsito (circulación) y reunión, fuera del estado de excepción decretado por la COVID-19.

Palabras clave: COVID-19, COE Nacional, pandemia, estado de excepción, decreto ejecutivo, resoluciones

El presente trabajo de investigación lo dedico a mis padres, quienes con su constante apoyo han logrado que dé un paso más en mi crecimiento académico y personal.

Agradecimientos

Agradezco a mi padre, por ser el guía en este camino para que busque y alcance una nueva meta en mi formación como abogado; a mis profesores de la Universidad Andina Simón Bolívar, en especial al doctor Esteban Polo Pazmiño, quien me condujo y supo darme los parámetros para concretar el desarrollo de la presente investigación con el fin de poner en práctica todo lo aprendido en estos años de estudio, buscando la oportunidad de contribuir a la sociedad ecuatoriana con mi conocimiento, esfuerzo y trabajo incesante.

Tabla de contenidos

Introducción.....	13
Capítulo primero Los derechos constitucionales en general y los de libertad de tránsito y de reunión en particular	15
1. Derecho a la libertad de tránsito o circulación	17
2. Derecho a la libertad de reunión.....	21
3. Perspectivas dentro del contexto de los instrumentos internacionales.....	25
Capítulo segundo Los estados de excepción y sus límites	37
1. Los estados de excepción	39
2. Necesidad de continuar limitando los derechos a la libertad de tránsito (circulación) y de reunión, por prevalencia de la COVID-19, no obstante, superados los estados de excepción.....	44
Capítulo tercero Las medidas	55
1. Análisis de las regulaciones emitidas por el COE Nacional	55
2. Análisis del dictamen 5-20-EE/20 de 24 de agosto de 2020, emitido por la Corte Constitucional.....	67
3. Determinación de la vía jurídica para la emisión de la normativa que continúe limitando los derechos de libertad de tránsito (circulación) y reunión, debido a la prevalencia de la COVID-19, una vez terminado el estado de excepción	77
Conclusiones y recomendaciones.....	81
Bibliografía.....	85

Introducción

No obstante, la incertidumbre que a escala mundial ha generado desde su aparición el SARS-COV 2, cuya enfermedad es conocida como COVID-19, el presente trabajo de investigación procura efectuar un enfoque concreto respecto de una arista que, si bien es de naturaleza jurídica, indefectiblemente debe contrastarse con la fenomenología existencial y por tanto de los derechos humanos, dentro del engranaje social y organizacional que conforma la estructura del Estado ecuatoriano.

En la especie, el análisis procura examinar las medidas extraordinarias que fueron dispuestas por el Estado en el marco del estado de excepción; esto, a fin de evidenciar la necesidad de que tales medidas sigan aplicándose inclusive una vez finalizado el régimen del estado de excepción y plantear mediante qué mecanismos aquello sería viable.

Dentro de este contexto se trata de priorizar el derecho a la vida y a la salud de las personas por sobre cualquiera otro del ámbito constitucional.

En el ejercicio de esta necesidad, es evidente que han surgido infinidad de problemas y cuestionamientos de orden jurídico, fundamentalmente en lo que respecta a la restricción de los derechos de libre circulación y de reunión, pues, tanto en Ecuador como en otras esferas del mundo, hemos visto cómo las sociedades han expresado su inconformidad frente a las medidas adoptadas por los diversos gobiernos.

Obviamente, la problemática se gesta no solamente porque determinados estratos sociales, principalmente los jóvenes no quieren perder su libertad de circulación y reunión, sino porque otros, como aquellos que se dedican al comercio y constituyen el principal motor económico, han caído en una grave crisis de ese orden, viéndose indiscutiblemente afectada la economía a nivel mundial.

Más allá de que, dentro del problema que se estudia se cumple el adagio que determina que “todo problema jurídico es a la vez un problema existencial”, este trabajo procurará efectuar un análisis constitucional de las regulaciones emitidas por los COE, luego de terminado el estado de excepción, limitando los derechos a la libertad de tránsito (circulación) y reunión, para contrarrestar los efectos de la pandemia por COVID-19.

Adicionalmente, he de manifestar que, sin perjuicio del estudio concreto y pormenorizado que permitirá desentrañar el problema planteado, los elementos dúctiles para el efecto, tales como las normas, los dictámenes, la doctrina, la jurisprudencia, etc., se verán indubitadamente matizados con el criterio y la opinión del autor de esta

investigación, más aún si consideramos que el tema objeto de estudio es de carácter novísimo y fundamentalmente que, sus efectos se proyectan inciertos e indeterminados a través del tiempo y del espacio.

De esta manera, ofrezco el desarrollo de mi tesis, plasmado en las páginas subsiguientes, abrigando la esperanza de que el mismo contribuya a un mejor entendimiento de la problemática jurídica expuesta, elevándose así a la categoría de un estudio serio y bien fundamentado.

Capítulo primero

Los derechos constitucionales en general y los de libertad de tránsito y de reunión en particular

A partir de la culminación de la Segunda Guerra Mundial y como consecuencia de los crímenes de lesa humanidad allí suscitados, el mundo vio la necesidad de suscribir la Declaración Universal de los Derechos Humanos, celebrada en el seno de las Naciones Unidas el 10 de diciembre de 1948, mediante la cual se instrumentalizaron garantías tendientes a salvaguardar, entre otras, la libertad, la igualdad y la dignidad de las personas en todas partes del planeta.

Con este antecedente, surge una fuente de derechos esencialmente inherentes a las personas que, a la par de hallarse contenidos en la mentada Declaración, así como en otros instrumentos internacionales que posteriormente nacieron a la vida jurídica, se introdujeron en las constituciones o leyes fundamentales de todos aquellos estados comprometidos con su ratificación, a efectos de respetar dichos derechos.

El ejercicio de inclusión de los derechos humanos y fundamentales de las personas a nivel de las diversas Constituciones del mundo, dio lugar, por consecuencia, a los derechos constitucionales, desplegándose una amplia gama de los mismos, entre los cuales se hallan principalmente el derecho a la vida, a la salud, a la dignidad, a la educación, al trabajo, a las libertades, a la participación democrática, a la cultura, a la ciencia y tecnología, etc.

Dentro del contexto de este amplísimo abanico de derechos y, a su vez, en el segmento relativo a las libertades, encontramos a los derechos de libertad de tránsito (circulación) y de reunión, los cuales, sin perjuicio de ser ampliamente definidos y estudiados en líneas posteriores, delimitarán un parámetro fundamental para la presente investigación. Los derechos de libertad de tránsito y de reunión siguen siendo limitados e incluso suspendidos por las regulaciones de los COE, lo cual se evidenció una vez terminado el estado de excepción decretado por efectos de la pandemia generada por la COVID-19.

Con estos antecedentes, cuando hablamos de derechos constitucionales, implícitamente debemos tener presente la existencia de un garantismo constitucional que comprende un paradigma que rebasa los límites del positivismo jurídico.

Se trata de la aplicación de una corriente ideológica con raíces incluso filosóficas que plantea la necesidad de un esquema de defensa irrestricta de los derechos inmanentes y consustanciales de las personas.

Desde la conclusión de la Segunda Guerra Mundial, la humanidad vio la necesidad de implementar estructuras organizacionales que permitan viabilizar los derechos y garantías constitucionales a nivel de todas las superestructuras de las distintas sociedades del mundo.

Por esa razón, se crearon organismos internacionales, entre ellos La Organización de las Naciones Unidas, ONU, y en su seno, en la Asamblea General de 10 de diciembre de 1948 se promulgó la Declaración Universal de los Derechos Humanos, instrumento esencial para el robustecimiento de las subsecuentes legislaciones generales y específicas de los diversos estados del mundo.

Efectuando un breve paréntesis, es importante resaltar que todos los derechos humanos, sin excepción, tienen como fundamento la dignidad de las personas que, más allá de la variedad conceptual, puede definirse como aquella cualidad innata o inmanente de cada ser humano que rescata y resalta su valor intrínseco por el simple hecho de ser un ente poseedor de dicha naturaleza, dotado de racionalidad y de libertad. La dignidad, por tanto, no es una categoría otorgada o reconocida por alguien, sino una suerte de estatus consustancial al ser humano. Vale la pena recordar que, en nuestra Constitución de la República la dignidad se halla contemplada en algunos artículos como el 11,7; 33; 45; 57 numeral 21; 84; 329, inciso 4.º; y, 408, inciso 3.º.

Obviamente, los derechos humanos no solamente se hallan contemplados en aquella declaración y en distintas constituciones a nivel mundial, sino que la eficacia de su garantía implica necesariamente la implementación de sistemas jurídicos y de procedimientos específicos para su tutela, por ello, es que se torna imprescindible el ejercicio de un paradigma a nivel de una superestructura jurídica que contemple un conjunto de normas positivas y adjetivas inherentes a este tipo de derechos, con la conformación de cortes, magistraturas y jueces que se especialicen adecuadamente para brindar una administración de justicia efectiva y eficaz en cada uno de los estados y, cuando la situación lo amerite, a nivel internacional, sentando precedentes jurisprudenciales que enriquezcan esta materia.

Sin duda, múltiples son las definiciones en torno a los derechos humanos, no obstante, y, para efectos de precisar una en concreto, vale la pena invocar aquella proveniente del jurista José Castán Tobeñas, quien desde una visión iusnaturalista

contemporánea refiere que “los Derechos humanos, son aquellos derechos fundamentales de la persona humana, considerada tanto en su aspecto individual como comunitario, que corresponden a ésta por razón de su propia naturaleza [...]”.¹

De la definición precedente se colige entonces que los derechos humanos, si bien en esencia se hallan íntimamente vinculados con el ser humano y son por tanto inherentes a su existencia, sin embargo, trascienden y se proyectan indefectiblemente dentro de la colectividad, vale decir de la organización social que constituye el tejido dúctil de todo conglomerado o estructura, como lo es por ejemplo el Estado y la propia Comunidad de Naciones.

De allí que, hablar y estudiar a los derechos humanos, demanda necesariamente analizar a las personas en sí mismas y a las sociedades que estas integran.

Dentro del extensísimo abanico de los derechos humanos existentes, en la especie, para efectos del presente estudio, hemos de referirnos puntualmente a dos de ellos, el derecho a la libertad de circulación y el derecho a la libertad de reunión.

1. Derecho a la libertad de tránsito o circulación

El derecho a la libertad de tránsito o circulación, se halla directamente vinculado, sin perjuicio de la nacionalidad, en primer lugar, con el principio de la ciudadanía universal; y, en segundo lugar, con las normas y tratados internacionales que rigen para cada uno de los estados.

Mirado desde el punto de vista del derecho interno, la libertad de tránsito dice relación a la facultad de toda persona para viajar por todo el territorio nacional y mudarse incluso de residencia si así lo decide, sin restricción alguna, es decir, en este caso, que, por el principio de ciudadanía universal, consagrado en nuestra Constitución en el artículo 416.6, cualquier ciudadano, nacional o extranjero puede trasladarse de un lugar a otro de manera libre y voluntaria dentro del territorio del Estado ecuatoriano.

Efectuado un auscultamiento, en relación al mentado principio de ciudadanía universal, debe comentarse que el mismo se introdujo en las Constituciones de diversos estados, fundamentalmente de la Región, entre ellos el Ecuador, como un nuevo

¹ María Elena Moreira, “Definición y características de los Derechos Humanos”, *Derecho Ecuador*, 24 de noviembre de 2005, párr. 6, <https://derechoecuador.com/definicion-y-caracteristicas-de-los-derechos-humanos/>.

paradigma que procura la libre movilidad humana sin fronteras, en el que ninguna persona puede considerarse ilegal por su estatus migratorio.

Si pretendiésemos conferir una definición de lo que es la ciudadanía universal, bien podríamos entonces referirnos a ella como aquel principio rector de las relaciones internacionales del Estado ecuatoriano que propugna la libre movilidad de todos los habitantes del planeta y una paulatina desaparición de la condición extranjera como un elemento que transforme drásticamente las relaciones humanas, incluso en el contexto internacional.²

En relación a lo dicho anteriormente, cabe señalar que la ciudadanía universal comprende parte de la visión neoconstitucionalista que pretende operar principalmente en los países del Cono Sur, ya que en la práctica las razones para su limitación son ostensibles respecto de América del Norte y de otros continentes.

Ampliando el tema de la ciudadanía universal, vale la pena referirnos a lo dispuesto en el artículo 9 de nuestra Constitución, que en términos generales rebasa el aspecto de la libertad de tránsito (circulación) para los extranjeros que se encuentren en el territorio ecuatoriano, confiriéndoles los mismos derechos y obligaciones que a los ecuatorianos, acorde a la Carta Fundamental.

Es decir, que, en realidad, el concepto de ciudadanía universal se proyecta mucho más allá del derecho a la libertad de tránsito, de tal manera que, los extranjeros internados en el país, prácticamente pasan a gozar de todos los derechos que amparan a los ciudadanos ecuatorianos, como por ejemplo el derecho a la salud, a la educación, al trabajo con el cumplimiento de requisitos básicos, a la igualdad, a la dignidad y también a los derechos de libertades constitucionales, entre otros.

Cabría resaltar, además, el hecho de que el concepto de ciudadanía universal, en la práctica estaría excepcionado para conferir a los extranjeros que se encuentren en el territorio nacional los derechos de participación y políticos previstos en los artículos 61 y 62 de la Constitución pues, aquellos derechos gozan de alguna naturaleza jurídica - constitucional inmanente a la nacionalidad ecuatoriana.

No obstante, lo dicho en líneas inmediatamente anteriores, en la doctrina, no es extraño encontrar posturas que, incluso, sostienen que el estatus que confiere el concepto

² Marina Orin Lopez, "La ciudadanía universal: una utopía en la República de Ecuador", *EcoPolítica*, 28 de junio de 2015, <https://ecopolitica.org/la-ciudadania-universal-utopia-republica-ecuador/>.

de ciudadanía universal incluiría los referidos derechos ciudadanos y de participación a favor de los extranjeros que se encuentren en el territorio nacional.

Continuando con el análisis general sobre el tema, en cuanto tiene que ver al derecho externo, o sea al traslado hacia otros países, evidentemente las personas habrán de cumplir con los requisitos internacionales para circular y ser admitidos legalmente en distintas esferas del mundo que no sean las del Estado de su nacimiento.

En el caso específico del Ecuador, el derecho a la libertad de tránsito (circulación) se halla contemplado en la Constitución de la República, artículo 66, número 14, que en la parte pertinente (inciso primero) dice “El derecho a transitar libremente por el territorio nacional y a escoger su residencia, así como a entrar y salir libremente del país, cuyo ejercicio se regulará de acuerdo con la ley. La prohibición de salir del país sólo podrá ser ordenada por juez competente”.³

Si bien en el presente segmento no se va a tratar aún la relación entre los derechos constitucionales de libertad de tránsito (circulación) y de reunión con las regulaciones que, no obstante haber concluido el estado de excepción, continúan restringiéndolos en razón de la prevalencia de la pandemia por COVID-19, es pertinente abundar en la descripción, contenido y alcance de los referidos derechos sentando precedentes que van a constituir material dúctil para desembocar en el asunto de fondo de la investigación, esto es en la referida relación.

Para el efecto, vamos a tomar precedentes de legislación comparada y criterios de varios autores, así el artículo 22 de la constitución de Costa Rica establece “Todo costarricense puede trasladarse y permanecer en cualquier punto de la República o fuera de ella, siempre que se encuentre libre de responsabilidad, y volver cuando le convenga. No se podrá exigir a los costarricenses requisitos que impidan su ingreso al país”.⁴

En torno a la precitada disposición constitucional, el jurista costarricense Rubén Hernández Valle, en la publicación realizada el 13 de marzo de 2013, efectuada por el Centro de información Jurídica en Línea, invoca a los destacados tratadistas italianos Gianfranco Amato y Paolo Grossi, quienes, al respecto, en el orden indicado, dicen:

La libertad de tránsito está íntimamente ligada al principio de libertad personal, consagrado en el artículo 20 de la Constitución. En efecto, la libertad de tránsito es una de las consecuencias necesarias del principio general de la libertad personal y, además,

³ Ecuador, *Constitución de la República del Ecuador*, Registro Oficial 449, 20 de octubre de 2008, art. 66, num. 14.

⁴ Costa Rica, *Constitución Política de la República de Costa Rica*, 8 de noviembre de 1949, art. 22.

una de las garantías fundamentales del ser humano dentro de cualquier Estado democrático para desarrollar libremente su personalidad. (Amato)

Por ello, la doctrina afirma que la libertad de circulación o tránsito sólo puede ser limitada en nombre de un peligro inminente a la salubridad o la seguridad pública, además de las hipótesis de privación legítima de la libertad personal. Tales limitaciones se ejercen no propiamente sobre la esfera personal de los ciudadanos, sino más bien restringiendo el acceso de la persona al área prohibida. (Grossi).⁵

En contraste con la libertad de tránsito establecida en el artículo 22 de la Constitución Política de Costa Rica anteriormente transcrita, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos CIDH, mediante Resolución 04/19, aprobada el 7 de diciembre de 2019 dictaminó los Principios Interamericanos sobre los Derechos Humanos de todas las personas migrantes, refugiadas, apátridas y las víctimas de la trata de personas, en cuya sección XII, Libertad de circulación y residencia, establece el siguiente principio:

Principio 52: Derecho a salir libremente de un país, incluso del propio

Toda persona tiene derecho a salir de un país, incluso del propio, y regresar a su propio país. Esto no estará condicionado a ningún propósito específico ni plazo durante el cual la persona decida permanecer en el extranjero. Del mismo modo, la libertad de determinar el Estado de destino es parte de esta garantía. Todo migrante que se encuentre legalmente en el territorio de un Estado miembro tendrá, dentro de ese territorio, el derecho de libre circulación y de escoger su lugar de residencia. Todas las personas tienen también el derecho de permanecer en su país de origen. El ejercicio de los derechos antes mencionados no puede ser restringido, excepto por ley, en la medida en que sea indispensable, en una sociedad democrática, para evitar infracciones penales o resguardar la seguridad nacional, la protección o el orden público, la moral o la salud públicas o los derechos y libertades de los demás.⁶

Como se puede apreciar, el derecho de toda persona a salir de un país, incluso del propio y regresar al mismo se halla garantizado dentro de la Relatoría de este organismo internacional, aun sin condicionamiento de un propósito específico ni un plazo durante el cual la persona decida permanecer en el extranjero. El enfoque de la CIDH robustece de esta manera el derecho de libertad de tránsito (circulación) dentro del contexto de la ya referida ciudadanía universal, con la única salvedad de eventuales restricciones orientadas a evitar infracciones penales, resguardar la seguridad nacional, proteger el orden público, la moral o la salud públicas o los derechos y libertades de los demás.

Continuando con el análisis sobre el derecho constitucional a la libertad de tránsito (circulación), Hernández en su exposición acota que ha de entenderse que la regla general

⁵ Costa Rica Centro de Información Jurídica en Línea, “La Libertad De Tránsito” , *CIJUL en línea*, accedido 3 de febrero de 2022, 2, <https://cijulenlinea.ucr.ac.cr/2013/la-libertad-de-transito/>.

⁶ OEA Asamblea General, *Principios Interamericanos sobre los Derechos Humanos de todas las personas migrantes, refugiadas, apátridas y las víctimas de la trata de personas*, 7 de diciembre de 2019.

respecto al referido derecho es “que cualquier persona puede desplazarse libremente dentro del territorio nacional, sin quedar sujeto a ninguna formalidad administrativa ni a ningún tipo de control por parte de las autoridades”,⁷ siendo intrascendente la amplitud del trayecto ni el objetivo del viaje. Expresa además que la libertad de tránsito también incluye el derecho de las personas de dejar su lugar de residencia y para establecerse en otro sitio.

Como se puede observar, tanto la disposición del artículo 22 de la Constitución Política costarricense, la postura de la CIDH, como de los criterios doctrinarios vertidos, resultan coincidentes con lo previsto en la legislación constitucional ecuatoriana, a saber, art. 66, num. 14, es decir que, el derecho en cuestión lleva consigo por antonomasia la facultad de las personas a transitar libremente por el territorio nacional, a escoger su residencia en cualquier parte del mismo e incluso a entrar y salir del país conforme requiera.

Sin embargo, de esta libérrima facultad, y bajo el entendido de que todo derecho es susceptible de limitación, esta puede verse eventualmente regulada y restringida en pro de salvaguardar otros derechos que, por su valor esencial, resultan preponderantes, como son el derecho a la vida y la salud.

Por lo tanto, la restricción a la libertad de tránsito justifica su validez en razón de su finalidad constitucional y de su proporcionalidad y razonabilidad frente al tema de salubridad pública, aspectos éstos, que sin duda van a ser develados más adelante en el decurso del desarrollo secuencial de la presente tesis.

2. Derecho a la libertad de reunión

Ha de entenderse que, tanto el derecho visto anteriormente como el derecho a la libertad de reunión constituyen indiscutiblemente una manifestación del ejercicio de la democracia, una proyección objetiva del cúmulo de libertades que el ser humano posee por naturaleza y cuya importancia se ubica en sentido horizontal o de igual jerarquía con otros derechos y libertades que de manera sindérica y consecuente se hallan concatenados y relacionados entre sí, mismos que deben ser imperativamente respetados y garantizados por el Estado a favor sus ciudadanos, al tenor de lo prescrito por el art. 11.6 de la Constitución de la República del Ecuador.

⁷ Costa Rica Centro de Información Jurídica en Línea, “La Libertad De Tránsito”, 2.

Resulta evidente que el derecho constitucional a la libertad de reunión no se circunscribe únicamente al ámbito social, sino que, su importancia radica incluso en el campo político y gubernamental, tanto para la conformación de los partidos y movimientos políticos como para el ejercicio del gobierno en toda su extensión, de allí, su irrefutable vínculo con el derecho a la libertad de expresión.

Vale pena resaltar el hecho de que el derecho a la libertad de reunión, por su naturaleza y en atención a la actual implementación de sistemas electrónicos y cibernéticos, no se concreta solamente de manera física o presencial, sino que, aprovechando justamente los aludidos mecanismos, puede suscitarse de manera virtual.

Hoy por hoy, somos no solo testigos, sino hacedores participativos de los medios virtuales para la evacuación de reuniones de distinta naturaleza y objetivo.

Consecuentemente, cuando nos refiramos a una eventual restricción o limitación del derecho constitucional a la libertad de reunión, hemos de entender que la misma se hace manifiesta tanto para las formas presenciales como virtuales.

En todo caso, con ocasión de la pandemia generada por efectos de la COVID-19, hay que denotar que las eventuales limitaciones al referido derecho de reunión, se han hecho mucho más ostensibles respecto del ámbito presencial, dando lugar más bien a que la ciudadanía se vea avocada a la utilización de los medios cibernéticos para efectos de reunión y evacuación de distintos temas, entre los cuales se hallan principalmente los de orden laboral, comercial y social.

Al respecto, en época de pandemia, resulta interesante observar los principios recabados por Clement Voule, Relator Especial de las Naciones Unidas sobre los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación, quien, al respecto, manifiesta que, los estados deben garantizar la libertad de asociación y de reunión en línea. Acota que, los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación se aplican en línea tal como lo hacen fuera de línea.

Efectuando un paréntesis, cabe resaltar que no es lo mismo el derecho a la libertad de reunión que el derecho a la libre asociación, pues, el primero, posee más bien un carácter transitorio, en tanto que el segundo, un ánimo de permanencia, así, Vinicio Jiménez Tacle, en su artículo publicado en el sitio web DerechoEcuador.com, en noviembre de 2005, cita al tratadista Pablo A. Ramella, quien a su vez define lo siguiente “el derecho de asociación importa una vinculación permanente de varias personas con

vistas a cumplir diversos fines, a diferencia del derecho de reunión que es una vinculación transitoria de personas”.⁸

Efectuada esta distinción conceptual, cabe indicar que, la connotación de la libertad de reunión contiene un principio de proyección prismática que constituye la semilla que al germinar permite la cristalización de muchos logros, objetivos del ser humano en sociedad. Yo diría que este derecho es la fuente de lo social o colectivo, más aún si consideramos que el ser humano por su propia naturaleza es un ente político, es decir el “zoon politikon” dentro de la concepción aristotélica.

Uno de los aspectos que en ocasiones genera tropiezo a nivel de los distintos cuerpos de leyes y normativos, entre ellos la propia Constitución de la República del Ecuador, es que encontramos disposiciones de derecho positivo que son de naturaleza meramente enunciativa, sin otorgar una definición o concepto propiamente dicho de los derechos, tal es justamente el caso del derecho de libertad de reunión previsto en nuestra Carta Fundamental, pues, su art. 66, num. 13 se limita a expresar lo siguiente al respecto “El derecho a asociarse, reunirse y manifestarse en forma libre y voluntaria”,⁹ pero, en ningún momento brinda una definición conceptual de lo que es el derecho a reunirse.

Por ello, consideramos pertinente remitirnos a la doctrina y también al derecho comparado para no solo profundizar sino desentrañar el verdadero significado y alcance del derecho a la libertad de reunión.

Al respecto, vamos a tomar el ensayo de Marcos Francisco Massó Garrote profesor de Derecho Constitucional en la Universidad de Castilla La Mancha, Facultad de Derecho de Albacete, de quien, en lo principal se extraen los siguientes aspectos:

El derecho de reunión es un derecho constitucional, que consiste en la libertad de los ciudadanos de congregarse con otros, según sus preferencias. Este derecho puede tener incidencia de manera amplia en los campos sociales, económicos, culturales e incluso políticos.

El derecho de reunión es innato a la especie humana en la medida en que se identifica con su carácter gregario.

Desde la perspectiva de una técnica rigurosa concerniente al léxico jurídico constitucional, es evidente que la cobertura conceptual de este derecho posee mucha

⁸ Vinicio Jiménez Tacle, “La libertad de asociación y de reunión con fines pacíficos”, *Derecho Ecuador*, 24 de noviembre de 2005, párr. 9, <https://derechoecuador.com/la-libertad-de-asociacion-y-de-reunion-con-fines-pacificos/>.

⁹ Ecuador, *Constitución de la República del Ecuador*, art. 66, num. 13.

mayor amplitud, ya que es catalogado de modo concomitante como un derecho político y un instrumento eficaz para el ejercicio de otros derechos fundamentales como son el derecho de libertad de expresión y el derecho de asociación.

Doctrinariamente hablando, el derecho de reunión es unánime con una técnica de acción política directa, al servicio de fines que superan el puro contenido del derecho.

El tratadista Santamaría Pastor afirma que “difícilmente podría concebirse un sistema democrático sin el reconocimiento de este derecho fundamental, el cual además de hacer posible el intercambio de ideas y opiniones, permite al conjunto social para influir en la toma de decisiones del poder político”.¹⁰

Para González Rivas este derecho comprende “un auténtico Derecho público subjetivo y afirma que presenta un contenido positivo como libertad instrumental del principio democrático participativo y un contenido obligacional en la medida en que compete a los servicios de orden público la protección positiva del referido derecho”.¹¹

Para Torres Muro el derecho de reunión es “el más básico de toda sociedad democrática “cuyo ejercicio puede tener lugar, bien únicamente convocando y promoviendo la reunión o manifestación de que se trate, o bien solamente asistiendo a las mismas, sin perjuicio, claro está, de que determinadas personas ejercitarán la libertad de reunión llevando a cabo ambas actividades”.¹²

Soriano Díaz indica que “El Estado tiene la obligación de preparar los medios coadyuvantes al ejercicio de este derecho de cara a los participantes en el acto de la reunión y, de otra parte, ha de establecerse las medidas de seguridad necesarias para la tutela de derechos de terceros que podrá ser afectada por la celebración de la reunión”.¹³

De otra parte, el Relator Especial de las Naciones Unidas sobre Libertad de Reunión pacífica y Asociación, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) y su Relator Especial sobre Libertad de Expresión, el Relator Especial sobre Defensores de Derechos Humanos de la Comisión Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos (CADHP), y la Oficina de Instituciones Democráticas y Derechos Humanos de la OSCE, adoptan el 9 de diciembre de 2020, la Declaración Conjunta sobre el Derecho a la Libertad de Reunión Pacífica y a la Gobernanza Democrática, en cuyo segmento

¹⁰ Marcos Francisco Massó Garrote, “El derecho de reunión y manifestación en el nuevo marco regulatorio de la ley de protección de seguridad ciudadana lo 4/2015 de 30 de marzo”, *Estudios de Deusto*, 29 de diciembre de 2016, 101–26, doi:10.18543/ed-64(2)-2016.

¹¹ *Ibid.*

¹² *Ibid.*, 109-10.

¹³ *Ibid.*, 104-5.

relativo a los principios generales, letra a) “Los estados deben adoptar un enfoque basado en el principio de que la libertad de reunión pacífica es un derecho fundamental y no un privilegio. Los estados deben respetar y garantizar los derechos de todas las personas que participan en reuniones sin discriminación por ningún motivo”.¹⁴

Como se puede apreciar, en esencia, el derecho a la reunión se consolida dentro de la protección tanto del Derecho Nacional como del Internacional, bajo el único condicionamiento de que sea para fines lícitos y pacíficos, ya que, de no ser así, resulta evidente que podría desviarse al cometimiento de actividades que atenten contra la seguridad de los estados.

De nuestra parte, efectuando un corolario de todos los enfoques precedentes, llegamos a la conclusión inequívoca de que, sin duda el derecho de reunión es un derecho fundamental, que constituye la piedra angular para la proyección y construcción de otros derechos como el de asociación que a su vez comprende un mecanismo de organización social, económica, política, etc.

Queda claro que el derecho de libertad de reunión no solo es inmanente a la naturaleza gregaria del ser humano, sino que el Estado debe garantizarlo de manera efectiva y categórica.

Adicionalmente, resulta imprescindible destacar que el ejercicio de este derecho se concreta en una especie de doble vía, esto es, sea a través de la facultad de las personas para convocar a una reunión o, en su defecto, a través de la potestad de acudir libremente frente a una determinada convocatoria.

En síntesis, el derecho de reunión comprende una expresión libérrima de la persona humana que no puede ni debe ser coartada por ninguna autoridad pública cuando su finalidad es legítima, en cuyo caso y, por el contrario, debe ser respaldada y garantizada por tales autoridades.

Con estos antecedentes y luego de haber develado varios aspectos terminológicos y conceptuales sobre el derecho de reunión, así como su contenido y alcance, vamos a continuación a retomar el enfoque tanto del derecho de libertad de tránsito, como de este último, a nivel de los instrumentos internacionales.

3. Perspectivas dentro del contexto de los instrumentos internacionales

¹⁴ ONU Asamblea General, *Declaración Conjunta sobre el Derecho a la Libertad de Reunión Pacífica y a la Gobernanza Democrática*, 9 de diciembre de 2020.

Continuando con el desarrollo de la presente investigación, hemos de referirnos a expresas disposiciones sobre los derechos de libertad de tránsito (circulación) y de reunión contenidas en los principales instrumentos internacionales como son justamente la Declaración Universal de los Derechos Humanos, celebrada el 10 de diciembre de 1948 en la asamblea general de las Naciones Unidas, ONU; el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, adoptado por la Asamblea General de las Naciones Unidas mediante la Resolución 2200 A (XXI), del 16 de diciembre de 1966, que entró en vigor el 23 de marzo de 1976; la Convención Americana sobre Derechos Humanos suscrita tras la *Conferencia Especializada Interamericana de Derechos Humanos*, el 22 de noviembre de 1969 en la ciudad de San José en Costa Rica; y, que entró en vigencia el 18 de julio de 1978.

Al respecto y de manera previa a singularizar las disposiciones pertinentes, contenidas en todos y cada uno de los instrumentos internacionales anteriormente invocados, consideramos importante recordar que, no obstante lo contemplado en el artículo 425 de la Constitución de la República del Ecuador, que establece con claridad el orden jerárquico de aplicación de las normas, ubicando justamente a la Constitución en primer lugar, debemos remitirnos al artículo 424 de nuestra carta fundamental, que en su inciso segundo prescribe “La Constitución y los tratados internacionales de derechos humanos ratificados por el Estado que reconozcan derechos más favorables a los contenidos en la Constitución, prevalecerán sobre cualquier otra norma jurídica o acto del poder público”.¹⁵

Es justamente esta disposición la que produce un efecto jurídico de refuerzo al garantismo constitucional que el Estado debe consolidar a favor de sus asociados, en el evento de que existan normas internacionales que reconozcan derechos más favorables comparativamente hablando con respecto de aquellas de orden constitucional.

Con el recordatorio precedente, pasemos a continuación al análisis de los derechos de libertad de tránsito (circulación) y de libertad de reunión, dentro de la perspectiva de los aludidos instrumentos internacionales:

En primer lugar, es importante resaltar el aspecto terminológico, ya que, al referirnos al derecho de libertad de tránsito, encontramos sinónimos tales como libertad de circulación y libertad de movimiento, configurándose una suerte de equivalencia de significados.

¹⁵ Ecuador, *Constitución de la República del Ecuador*, art. 424.

En todo caso, hemos de convenir que este es un derecho humano por el cual toda persona tiene la facultad a moverse libremente, ya sea dentro de un Estado o de un Estado a otro.

En la práctica el derecho a la libertad de tránsito, circulación o movimiento se halla parcialmente reconocido en el artículo 13 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, según el cual el ciudadano de un Estado tiene la libertad de viajar y residir en cualquier parte de dicho Estado, dentro de los límites de respeto a la libertad y los derechos de los demás, así como a dejar dicho Estado y volver en cualquier momento.

De todos modos, se debe destacar que este artículo no contempla ni ampara el derecho de cualquier persona a ingresar libremente en otro país que no sea el suyo, vale decir que no reconoce el derecho de entrar y salir respecto de otros estados ni individual, o colectivamente, sino bajo el cumplimiento de los requisitos legales que fijen los estados individualmente para el efecto.

Con el objeto de visualizar transcribamos el art. 13 de la referida Declaración: “1. Toda persona tiene derecho a circular libremente y a elegir su residencia en el territorio de un Estado. 2. Toda persona tiene derecho a salir de cualquier país, incluso del propio, y a regresar a su país”.¹⁶

Por su parte, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos pone énfasis en la situación legal de la persona para legitimar su derecho de libre circulación, disponiendo en su artículo 12 lo siguiente:

1. Toda persona que se halle legalmente en el territorio de un Estado tendrá derecho a circular libremente por él y a escoger libremente en él su residencia.
2. Toda persona tendrá derecho a salir libremente de cualquier país, incluso del propio.
3. Los derechos antes mencionados no podrán ser objeto de restricciones salvo cuando éstas se hallen previstas en la ley, sean necesarias para proteger la seguridad nacional, el orden público, la salud o la moral públicas o los derechos y libertades de terceros, y sean compatibles con los demás derechos reconocidos en el presente Pacto.
4. Nadie podrá ser arbitrariamente privado del derecho a entrar en su propio país.¹⁷

Continuando con los comentarios críticos al art.12 transcrito, vale la pena resaltar que, a más de hacer énfasis en el tema de legalidad acerca de la permanencia en un Estado para de allí proyectar el derecho de libertad de movilidad, el mismo prevé también las excepciones para su restricción cuando existan causas contempladas justamente en la ley,

¹⁶ ONU Asamblea General, *Declaración Universal de Derechos Humanos*, 10 de diciembre de 1948, art. 13.

¹⁷ ONU Asamblea General, *Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos*, 16 de diciembre de 1966, art. 12.

o se trate de proteger la seguridad nacional, el orden y la moral pública, los derechos y libertades de terceros y la salud pública, aspectos éstos que, como indicamos anteriormente, vamos a retomar en su debida oportunidad en el análisis de fondo de la presente tesis.

Por su parte, la Convención Americana sobre Derechos Humanos (Pacto de San José), en su artículo 22 reza:

Derecho de Circulación y de Residencia

1. Toda persona que se halle legalmente en el territorio de un Estado tiene derecho a circular por el mismo y a residir en él con sujeción a las disposiciones legales.
2. Toda persona que tiene derecho a salir libremente de cualquier país, inclusive del propio.
3. El ejercicio de los derechos anteriores no puede ser restringido sino en virtud de una ley, en la medida indispensable en una sociedad democrática, para prevenir infracciones penales o para proteger la seguridad nacional, la seguridad o el orden públicos, la moral o la salud públicas o los derechos y libertades de los demás.
4. El ejercicio de los derechos reconocidos en el inciso 1) puede asimismo ser restringido por la ley, en zonas determinadas, por razones de interés público.
5. Nadie puede ser expulsado del territorio del Estado del cual es nacional, ni ser privado del derecho a ingresar en el mismo.
6. El extranjero que se halle legalmente en el territorio de un Estado Parte en la presente Convención, sólo podrá ser expulsado de él en cumplimiento de una decisión adoptada conforme la ley.
7. Toda persona tiene el derecho de buscar y recibir asilo en territorio extranjero, en caso de persecución por delitos políticos o comunes conexos con los políticos y de acuerdo con la legislación de cada Estado y los convenios internacionales.
8. En ningún caso el extranjero puede ser expulsado o devuelto a otro país, sea o no de origen, donde su derecho a la vida o a la libertad personal está en riesgo de violación a causa de raza, nacionalidad, religión, condición social o de sus opiniones políticas.
9. Es prohibida la expulsión colectiva de extranjeros.¹⁸

Como se puede observar, este artículo a más de describir el derecho de circulación e incluso el de residencia, suscita una relación de los mismos con varias instituciones jurídicas del Derecho Político en general y del Derecho Internacional en particular, tales como la condición de legalidad y de la existencia de una ley previa para su ejercicio.

El concepto de democracia debemos conceptualizarlo no solo como el gobierno del pueblo, sino como las decisiones de las mayorías frente a las minorías, pero siempre y cuando aquellas no conculquen los derechos de las últimas, acorde con los conceptos doctrinarios de la politología contemporánea.

Las infracciones penales, debe entenderse que podrían producirse justamente por la no observancia de la ley, dando lugar a que una internación ilegítima pueda resultar

¹⁸ OEA Asamblea General, *Convención Americana sobre Derechos Humanos*, 22 de noviembre de 1969, art. 22.

atentatoria a la seguridad nacional, al orden público, a la moral, a los derechos y libertades de terceros, y a la salud.

Implícitamente, la norma en cuestión incluye la prohibición de repatriación y de deportación y la expulsión colectiva de extranjeros, todo, en relación al derecho de libertad de tránsito, movilidad o circulación.

Prosiguiendo la misma línea de estudio implementada, vamos ahora a referirnos al derecho de libertad de reunión y a su correspondiente confluencia en el derecho de libertad de asociación, así, el artículo 20 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, al respecto dice “1. Toda persona tiene derecho a la libertad de reunión y de asociación pacíficas. 2. Nadie podrá ser obligado a pertenecer a una asociación”.¹⁹

Sin duda, este artículo tiene una connotación especial, en la medida en que establece a la pacificidad de reunión y de asociación como un requisito sine qua non para su reconocimiento y garantía por parte del Estado. Esto tiene lógica y pertinencia, dado que, de no ser así, las figuras de reunión y asociación podrían convertirse en actos irregulares para atentar contra la seguridad nacional, la fe y el orden público e incluso para desestabilizar al poder político democráticamente constituido; por tanto, ha de entenderse que los referidos derechos de libertad deben ser concebidos y respetados únicamente bajo el presupuesto de entera transparencia y legitimidad frente a la ley y la Constitución.

De otra parte, el num. 2 del precitado art. 20 contempla la no obligatoriedad a pertenecer a una asociación, es decir, que, el derecho de libertad de reunión y de asociación opera en doble vía; por un lado, la libertad de reunirse o asociarse y, por otro, la libertad de no hacerlo, como una expresión complementaria de voluntad personal o colectiva.

Al respecto, valga la oportunidad para recordar históricamente a la Resolución n.º 0038-2007-TC emitida por el antiguo Tribunal Constitucional del Ecuador que, declaró la inconstitucionalidad de varias disposiciones contenidas en diversos cuerpos normativos, que obligaban tanto a los profesionales como a determinadas personas jurídicas de derecho privado (empresas o compañías) a asociarse (afiliarse) obligatoriamente a los distintos colegios profesionales y cámaras de la producción, comercio, industria, construcción, etc., publicada en el Segundo Suplemento del Registro

¹⁹ ONU Asamblea General, *Declaración Universal de los Derechos Humanos*, art. 20.

Oficial 336, 14 de mayo de 2008, haciendo respetar el derecho constitucional de libre asociación.

En la especie, bien podríamos aseverar entonces que la mentada resolución hizo gala de la previsión conceptual y dispositiva que hoy constituye motivo de estudio y análisis, armonizándose de esta manera con la normativa internacional en materia de derechos humanos.

Entre tanto, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, en el art. 21 determina:

Se reconoce el derecho de reunión pacífica. El ejercicio de tal derecho sólo podrá estar sujeto a las restricciones previstas por la ley que sean necesarias en una sociedad democrática, en interés de la seguridad nacional, de la seguridad pública o del orden público, o para proteger la salud o la moral públicas o los derechos y libertades de los demás.²⁰

En cuanto tiene que ver a esta última disposición, consideramos adecuado denotar que, su espíritu, más allá de reconocer la libertad de reunión pacífica como un derecho fundamental de las personas, hace hincapié sobre los parámetros o condiciones en virtud de los cuales podría y debería restringirse tal derecho, girando en torno a los aspectos ya mencionados anteriormente, tales como la seguridad nacional, la seguridad y orden públicos y los temas fundamentalmente de salud.

Al respecto, nos permitimos volver a insistir en que los aludidos elementos para la restricción de derechos hay que continuarlos visualizando y teniendo en cuenta, toda vez que servirán de base para el análisis de fondo en el caso ecuatoriano, frente a las regulaciones emitidas por el COE Nacional; no obstante, la terminación del estado de excepción declarado por los efectos de la COVID-19.

En una proyección conceptual y jurídica que genera un vínculo entre lo que es el derecho de libertad de reunión con el derecho a la libertad de asociación y la incidencia que este último tiene en la conformación de organizaciones laborales, políticas y de otro orden, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos acrecienta sus disposiciones en el artículo 22 que textualmente dice:

1. Toda persona tiene derecho a asociarse libremente con otras, incluso el derecho a fundar sindicatos y afiliarse a ellos para la protección de sus intereses.
2. El ejercicio de tal derecho sólo podrá estar sujeto a las restricciones previstas por la ley que sean necesarias en una sociedad democrática, en interés de la seguridad nacional, de la seguridad pública o del orden público, o para proteger la salud o la moral públicas o

²⁰ ONU Asamblea General, *Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos*, art. 21.

los derechos y libertades de los demás. El presente artículo no impedirá la imposición de restricciones legales al ejercicio de tal derecho cuando se trate de miembros de las fuerzas armadas y de la policía.

3. Ninguna disposición de este artículo autoriza a los estados partes en el Convenio de la Organización Internacional del Trabajo de 1948, relativo a la libertad sindical y a la protección del derecho de sindicación, a adoptar medidas legislativas que puedan menoscabar las garantías previstas en él ni a aplicar la ley de tal manera que pueda menoscabar esas garantías.²¹

Como se puede corroborar, el espíritu de las normas precedentes propende a que lo que inicialmente surge como libertad de reunión, aumente su dimensión como libertad de asociación e incluso, desemboque en la conformación de organizaciones como son los sindicatos en el orden laboral y su objetivo de defender los intereses de esa naturaleza.

Adicionalmente, en un segundo momento el mentado artículo resalta la importancia de una sociedad democrática dentro de la cual la restricción de este tipo de derechos fundamentales pueda producirse eventualmente dado el interés de seguridad nacional y básicamente los temas de salud pública, sin perjuicio de que pudiesen existir otro tipo de razones, siempre y cuando estuviesen con antelación previstas en la ley.

Finalmente, vale la pena considerar que dentro de este artículo se ha incluido una disposición específica para los estados partes en el Convenio de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), de 1948, inherente a la libertad sindical y a la protección al derecho de sindicación, mediante la cual no se les autoriza a adoptar medidas legislativas que puedan menoscabar las garantías y los derechos previstos en el citado Convenio Internacional.

No está por demás aclarar que, lo últimamente expresado se considera pertinente como parte de este análisis general, justamente para dimensionar el alcance y la secuencia de rigor que el derecho de libertad de reunión posee dentro del contexto de los derechos fundamentales, pues, de una manera gráfica, bien podríamos aseverar que el derecho de reunión constituye el germen o semilla que rebasando el valor intrínseco de su propio significado, brinda frutos magnificentes en el desarrollo de las organizaciones socio jurídicas y políticas de un pueblo.

En lo que respecta a la Convención Americana sobre Derechos Humanos (Pacto de San José), se desprenden dos normas específicas que robustecen el enlace entre los derechos de libertad de reunión y libertad de asociación, pues, se trata de los artículos 15 y 16, respectivamente.

²¹ *Ibíd.*, art. 22.

El artículo 15 relativo al derecho de reunión reza “Se reconoce el derecho de reunión pacífica y sin armas. El ejercicio de tal derecho sólo puede estar sujeto a las restricciones previstas por la ley, que sean necesarias en una sociedad democrática, en interés de la seguridad nacional, de la seguridad o del orden públicos, o para proteger la salud o la moral públicas o los derechos o libertades de los demás”.²²

El artículo refleja implícito un mayor alcance sobre la postura del Estado con relación a todas las normas anteriormente analizadas, en la medida en que reconoce el derecho de reunión no solo en términos de pacificidad, sino que le agrega el condicionamiento de que no exista la utilización de armas. Independientemente de este comentario de orden singular, lo demás, obedece también a la eventual posibilidad de restringir este derecho por las circunstancias tantas veces mencionadas como son la seguridad nacional, el interés público y los aspectos de salud.

Por su parte el artículo 16 sobre la libertad de asociación dice:

1. Todas las personas tienen derecho a asociarse libremente con fines ideológicos, religiosos, políticos, económicos, laborales, sociales, culturales, deportivos o de cualquiera otra índole.
2. El ejercicio de tal derecho sólo puede estar sujeto a las restricciones previstas por la ley que sean necesarias en una sociedad democrática, en interés de la seguridad nacional, de la seguridad o del orden, públicos, o para proteger la salud o la moral públicas o los derechos y libertades de los demás.
3. Lo dispuesto en este artículo no impide la imposición de restricciones legales, y aún la privación del ejercicio del derecho de asociación a los miembros de las fuerzas armadas y de la policía.²³

A nuestro entender, la disposición de este artículo se halla vinculada no solo con la base económica o estructura de los diversos estados, sino con absolutamente todas las superestructuras que sobre la misma se levantan, esto es la política, la religión, el trabajo, la cultura, el deporte, etc., etc., lo cual deja entrever una vez más que el ser humano posee un instinto gregario que, orientado a su asociación colectiva, es capaz de generar estructuras organizacionales planificadas, no solo para satisfacer los intereses que le son comunes sino para concretar verdaderas formas de organización social que, desde sus orígenes han trascendido, desde las más incipientes hasta lo que hoy se conoce como Estado.

²² OEA Asamblea General, *Convención Americana sobre Derechos Humanos*, art. 15.

²³ *Ibid.*, art. 16.

No está por demás, recordar, que, el Estado comprende tan solo una categoría histórica más, que quizá mañana ceda su existencia a otra de orden superior dentro del contexto de la comunidad de los estados.

Para complementar y cerrar el círculo de análisis de este segmento relativo a las perspectivas de los tantas veces citados derechos dentro del contexto de los instrumentos internacionales, resta efectuar un breve análisis comparativo entre las disposiciones ya analizadas respecto de las pertinentes que yacen a nivel de nuestra Constitución de la República.

Específicamente, retomando el texto del art. 66, nums. 13 y 14 y procurando hacer el análisis comparativo mencionado, se puede concluir lo siguiente: Nuestra Carta Fundamental aúpa a los derechos de asociación y de reunión, reconociéndolos que tienen lugar de forma libre y voluntaria.

En lo que respecta al derecho a transitar libremente (circulación), a más de su previsión, incluye elementos tales como el territorio nacional, la residencia, la regulación legal, la no repatriación para los extranjeros, entre otros.

Uno de los aspectos esenciales a considerarse es que, en términos generales, nuestra Constitución exalta y garantiza no solo los referidos derechos sino todos los de orden humano en general sin restricción alguna, siendo por tanto necesario que exista una ley que de manera expresa los limite, o en su defecto, en el caso que nos ocupa, que exista la declaratoria de un estado de excepción para restringirlos incluso en mayor magnitud. Es justamente este aspecto medular el que ha invitado y convocado el ejercicio del presente estudio investigativo a realizar un análisis de constitucionalidad de las regulaciones que continúa limitando los derechos de libertad de tránsito y reunión terminado el estado de excepción por la pandemia generada por la COVID-19.

Considerando que, los COE en general no cuentan con ninguna disposición constitucional ni legal que los faculte para emitir normas de ninguna naturaleza fuera del estado de excepción.

Por su parte, el art. 164 de nuestra carta magna faculta al Ejecutivo a decretar estados de excepción, únicamente bajo determinadas circunstancias como son un caso de agresión al territorio, conflicto armado internacional o interno, grave conmoción interna, calamidad pública o desastre natural.

Más adelante, en el inciso segundo se exige que el decreto indique la causal y su motivación y entre varios otros aspectos faculta no solo la limitación sino incluso la suspensión a los derechos constitucionales que se determinen, armonizándose con la

Constitución y los tratados internacionales, y obviamente dentro de los parámetros de tiempo establecidos en la ley suprema.

Independientemente de lo dicho y de que, este aspecto de análisis de constitucionalidad de las regulaciones emitidas por el COE, anteriormente referido, encontrará su concreción en páginas posteriores, al momento, cabe despejar la anunciada analogía entre las normas de carácter internacional y las previstas en nuestra Constitución, no sin antes aclarar que hemos mencionado las disposiciones del art. 164 justamente para contrastar la posibilidad de una eventual limitación o incluso suspensión de los derechos constitucionales de libertad de tránsito y de reunión que han sido expresamente pormenorizados.

Aclarado lo dicho y sin que sea, por el momento, necesario abordar la analogía en cuanto a los términos conceptuales o de definición de los derechos, debemos más bien referirnos a las condiciones jurídico-constitucionales e internacionales que permiten su prevalencia y las posibles causas que podrían generar la limitación a su ejercicio.

En la especie, nótese que, tanto desde el punto de vista constitucional ecuatoriano como de las normas internacionales, el ejercicio de los derechos de libertad a reunirse con proyección a asociarse y de libertad de tránsito (circulación) deben contar con el requisito previo de legitimidad, en el caso de reunión y asociación, con objeto lícito, pacífico y sin respecto de las armas; en el caso del derecho a la libertad de tránsito, previo el cumplimiento de los requisitos legales previstos tanto por el derecho interno o nacional como por el derecho externo o internacional.

Finalmente, en el contexto comparativo, las normas internacionales prevén la eventual suspensión o limitación de los derechos en cuestión por temas de seguridad nacional, seguridad pública, interés público o asuntos de salubridad. Al tenor de este contexto, nuestra Constitución, bajo la institución jurídica del estado de excepción, se armoniza con el enfoque internacional cuando habla de adoptar medidas específicas que limiten tales derechos frente a circunstancias análogas a las ya expuestas que se traducen en un posible caso de agresión territorial, conflicto armado internacional o interno, grave conmoción interna, calamidad pública o desastre natural.

En el tema específico de este estudio, es evidente que la pandemia generada por la COVID-19 se circunscribe a un caso específico de calamidad pública por motivos de salud y salubridad, lo cual coincide con las previsiones establecidas en las normas internacionales contenidas en los tratados y convenios anteriormente referidos.

Adicionalmente, es indiscutible que, este tema de calamidad pública es a su vez de interés social y, por consecuencia, de seguridad pública y nacional.

De esta manera, quedan estructurados los argumentos y las bases necesarias que con otros adicionales permitirán continuar avanzando metodológicamente en el desarrollo de esta tesis, hasta arrojar los resultados objetivos que superan la medida del análisis para confluir en su respectiva conclusión como sinónimo de solución al problema planteado.

Capítulo segundo

Los estados de excepción y sus límites

Cuando hablamos de estados de excepción y sus límites, hemos de circunscribir necesariamente nuestro entendimiento, enfoque y alcance dentro del contexto jurídico del Derecho Constitucional y de los Convenios y Tratados Internacionales sobre Derechos Humanos suscritos y ratificados por el Estado ecuatoriano.

En consecuencia, más allá de los límites de la semántica, es necesario comprender al estado de excepción como una necesidad imperativa de los estados para efectuar una declaratoria especialísima que denote alarma y en razón de ella, la limitación de derechos humanos y constitucionales que no obstante ser de tutela inmediata, han de verse restringidos por fuerza mayor dentro del espectro de una emergencia determinada.

El problema principal que se suscita en el ámbito de una declaratoria de estado de excepción o estado de emergencia, es el relativo a la demostración y justificación que la autoridad pública debe efectuar para limitar los derechos de los ciudadanos y de esta manera legitimar su actuación dentro de los parámetros preexistentes tanto en la normativa nacional como internacional.

A saber, los estados de excepción y sus límites deben estar previamente concebidos y contemplados tanto en los convenios o tratados internacionales de los estados partes, como en sus propias constituciones o cartas fundamentales.

Entendido este aspecto preliminar, vale la pena recordar que el estado de excepción constituye en esencia una institución jurídica del Derecho Constitucional, considerada como una medida extrema que se torna necesaria dictarla por parte del Ejecutivo de un estado, cuando éste se halle expuesto a una eventual agresión, conflicto armado interno o externo, una grave conmoción interna, calamidad pública o desastre natural.

En todo caso, debe quedar absolutamente claro que la declaratoria de un estado de excepción es pertinente siempre y cuando se verifiquen y se cumplan los requisitos constitucionales y legales para el efecto.

A saber, el estado de excepción debe declararse únicamente si se suscita la casuística prevista en el inciso primero del artículo 164 de la Constitución y posteriormente, el decreto ejecutivo que lo declara, merece dictamen favorable de

constitucionalidad por parte de la Corte Constitucional del Ecuador, en razón de haber cumplido con los requisitos legales previstos en los artículos 120-23 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, que dicen relación al control formal y material de la declaratoria tanto de los estados de excepción como de las medidas adoptadas con fundamento en los mismos.

Dentro de la esfera de los límites que recaen sobre la referida institución jurídica, se han de considerar determinados principios tales como la necesidad, la proporcionalidad, la legalidad, la temporalidad, la territorialidad y la razonabilidad.

Desde el punto de vista histórico y general, cabe recabar determinados criterios que, reconociendo al estado de excepción como una figura antigua surgida desde el derecho romano, ha trascendido hasta nuestros días, en las sociedades modernas, subsistiendo dentro de la presión que por su naturaleza ejerce la democracia como una preclara defensora de los derechos inmanentes y consustanciales de la vida humana.

Pues, así se expresa la estudiosa del derecho, Liliana González Becerra cuando en el resumen de su artículo de revista académica titulado “Los estados de excepción: aspectos conceptuales y su desarrollo constitucional en Ecuador”, expresa:

En la época contemporánea, los jefes de Estado, motivados por situaciones de emergencia o crisis, han recurrido con frecuencia a un régimen jurídico y político con el fin de obtener facultades extraordinarias que les permitan mantener el *statu quo*; esto a través de crear e imponer un orden normativo, económico, tributario y social de “anormalidad”. Esa figura, regulada constitucionalmente en casi todos los estados de este hemisferio, tiene un ancestro remoto, la Roma republicana, y un avance histórico digno de considerarse para entender las dimensiones del concepto. El estado de excepción no puede verse únicamente desde el ángulo político y contemporáneo, más bien, debe ser visto en contexto y a la luz del derecho internacional humanitario que, en últimas, es el sistema que lo nutre, le da forma y límites.

El caso de Ecuador, cuestión casi central en este texto, resulta particularmente llamativo, pues, en su historia reciente (13 años) ha vivido más de un centenar de estados de sitio sin control alguno y, a pesar de contar con un esquema de regulación estructurado, debe ser revisado en aras de entender mejor la complejidad del concepto y sus consecuencias.²⁴

Como se puede apreciar, el criterio precedente, a nuestro entender, con acierto, destaca la preponderancia del derecho humanitario como un aditamento esencial e indispensable de los derechos humanos, es decir, a través de la óptica tendiente a resolver

²⁴ Liliana González Becerra, “Los estados de excepción: aspectos conceptuales y su desarrollo constitucional en Ecuador”, *Revista de Derecho Fiscal*, 9 de diciembre de 2020, 143–64, doi:10.18601/16926722.n18.06.

los principales problemas sobrevinientes que recaen sobre las personas como consecuencia de los conflictos armados, políticos, sociales y de otro orden en general.

En otras palabras, la mirada de la doctora González pretende rebasar la garantía estatal de respeto a los derechos fundamentales, extendiendo la responsabilidad del Estado de solidarizarse con la problemática existencial de quienes por circunstancias extremas han de merecer una ayuda mayor, por hallarse en condición de vulnerabilidad.

Por otro lado, de lo transcrito, se puede colegir que, en el Ecuador, durante las últimas administraciones se habría hecho uso excesivo e incluso indiscriminado de esta importante institución jurídica, sin que existan precisamente los justificativos pertinentes para el efecto.

Este criterio de la articulista, lo tomamos con la finalidad de resaltar que tanto desde el punto de vista fáctico como histórico, resulta preponderante que los jefes de Estado obren de manera políticamente correcta para hacer uso de tan importante institución jurídica, única y exclusivamente cuando la situación así lo amerite, es decir, en plena aplicación del principio de necesidad, revistiendo sus ejecutorias en el cumplimiento de la Constitución y de los convenios internacionales y respetando los límites jurídicos que dichos textos normativos imponen como requisitos sine qua non para la declaratoria de un estado de excepción.

El segmento de nuestra crítica constructiva nos conlleva una vez más a recordar que, desde el punto de vista terminológico, del léxico jurídico y de su subespecialidad denominada lenguaje técnico constitucional, no se han de entender como acepciones lo humano, lo humanitario y lo humanista, pues, lo humano es todo lo concerniente a la fenomenología social que los seres humanos somos capaces de generar sea positiva o negativamente; lo humanitario, el gesto y la organización para institucionalizar la solidaridad y la ayuda a quienes las necesiten; y, lo humanista, ha de entenderse en cambio, como la posición ideológica de una concepción radical de defensa de los derechos humanos y fundamentales de todas las personas a nivel de todos los estados del mundo y de sus diversas superestructuras.

1. Los estados de excepción

En la Constitución de la República del Ecuador, los estados de excepción se hallan previstos en la Sección IV, arts. del 164 al 166, que, para efectos de robustecer el análisis se transcriben parcialmente a continuación:

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 [...]

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 [...]

Art. 166.- La Presidenta o Presidente de la República notificará la declaración del estado de excepción a la Asamblea Nacional, a la Corte Constitucional y a los organismos internacionales que corresponda dentro de las cuarenta y ocho horas siguientes a la firma del decreto correspondiente.²⁵

De la normativa anteriormente invocada, se debe rescatar principalmente lo siguiente:

En primer lugar, que, la declaratoria de un estado de excepción por parte del Ejecutivo en el Ecuador puede generarse única y exclusivamente frente a un eventual caso de agresión, conflicto armado internacional o interno, grave conmoción interna, calamidad pública o desastre natural.

Como se puede observar, la mayor parte de las causales anteriormente referidas pueden caer en el campo de la subjetividad, ya que constituyen conceptos indeterminados que podrían dar ocasión a arbitrariedades por parte de la autoridad competente al decretar un estado de excepción.

Al respecto, la Corte Constitucional del Ecuador ha tratado de dar un contenido más concreto a los términos que conforman la casuística para la declaratoria de un estado de excepción, así, por ejemplo, a través del Dictamen n.º 1-20-EE/20, 19 de marzo de 2020, ya precisó los dos elementos esenciales que configuran la causal de calamidad pública, aplicable al análisis que nos ocupa, siendo estos, la existencia de una “situación catastrófica”, producto de actividades o acontecimientos naturales o humanos, que afectan de forma grave las condiciones sociales de una determinada localidad, región o de todo el país; y, que esta situación sea imprevista o sobreviniente.²⁶

De otra parte, tal cual expresamos ya en líneas anteriores, se debe tener presente los principios que limitan al estado de excepción como son la necesidad, que se traduce en una especie de respuesta inmediata e inevitable frente a la gravedad de un hecho circunscrito en la casuística anteriormente aludida.

²⁵ Ecuador, *Constitución de la República del Ecuador*, arts.164-66.

²⁶ Ecuador Corte Constitucional del Ecuador, *Dictamen No.1-20-EE/20*, 19 de marzo de 2020.

La proporcionalidad, entendida como el radio de acción que en una justa medida empata con aquella necesidad de decretar el estado de excepción.

La legalidad, que implica imperativamente que tal declaratoria debe cumplir con exactitud lo previsto en la Constitución y en la ley.

La temporalidad, que guarda correspondencia lógica con una suerte de medida de tiempo estimativa dentro de la cual no puede exceder de los 90 días, tomando en cuenta los plazos previstos en el inciso segundo del artículo 166 de la Constitución.

La territorialidad, que permite que la declaratoria del estado de excepción y sus efectos sea a nivel de todo el territorio nacional o exclusivamente en una parte o segmento del mismo.

La razonabilidad, que, como su nombre lo indica, está relacionada con las razones y consecuentemente la motivación que el decreto contentivo de la declaratoria de estado de excepción debe necesariamente contener, sin perjuicio de demostrar fehacientemente los hechos en que se fundamenta.

Reforzando una explicación en torno de los principios de necesidad y de temporalidad, cabe invocar lo siguiente:

La jurista Rosa Melo Delgado, en su obra intitulada “El estado de excepción en el actual constitucionalismo andino” manifiesta: “Necesidad. Creemos que este elemento es fundamental para comprender la esencia del estado de excepción, puesto que, de la necesidad 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”.

Adicionalmente, refiriéndose al principio de temporalidad dice: “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”.²⁷

Por su parte, el art. 27.1 de la Convención Americana de Derechos Humanos, al referirse a la temporalidad, prevé:

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

²⁷ Rosa Melo Delgado, *El estado de excepción en el actual constitucionalismo andino*, vol. 181 (Quito: Universidad Andina Simón Bolívar: Corporación Editora Nacional, 2015), 21-2.

y no entrañen discriminación alguna fundada en motivos de raza, color, sexo, idioma, religión u origen social.²⁸

En definitiva, podemos apreciar que tanto el principio de necesidad como de temporalidad deben, en lo posible, sustentarse siempre en fehacientes demostraciones que justifiquen indubitablemente que existe la imperativa necesidad de dictar un estado de excepción; y, por otra parte, que, el tiempo de vigencia de esa declaración excepcional, será el estrictamente necesario para superar el acontecimiento o motivación que la provoca.

Para fines de una comprensión más amplia del estado de excepción, vamos a continuación a esgrimir algunos conceptos y criterios que nos permitan robustecer los escenarios dentro de los cuales puede y debe suscitarse esta controvertida institución jurídica del Derecho Constitucional; así, parafraseando a la constitucionalista Carmen Estrella, respecto de ideas plasmadas en su artículo intitulado “El estado de excepción en Ecuador”, publicado en Los Apuntes de Derecho Procesal Constitucional, Cuadernos de Trabajo, Tomo 3, podemos expresar que, en principio un estado de excepción es lo opuesto a un estado de derecho, configurándose en consecuencia dos situaciones de carácter excluyente.

En el caso ecuatoriano, debemos tener presente que, a partir de la vigencia de la Constitución de 2008, el Ecuador transmuta su organización como Estado de derecho a un Estado de derechos y justicia.

Considerando lo dicho, resulta evidente entonces que en el Estado de derechos y justicia prima la preponderancia de los derechos humanos y fundamentales de las personas y la obligatoriedad del Estado para garantizarlos, generándose el efecto diametralmente opuesto en el instante en que una necesidad imperativa determine la exigencia de dictar un estado de excepción.

Tal oposición implica que dentro del estado de excepción se genere la suspensión de normas de derecho para dar paso a la vigencia de otras normas de carácter excepcional, así como de actos que permitirán eliminar las causas que originan las situaciones de emergencia y que tendrán vigencia durante un determinado período de tiempo y espacio.

El tantas veces referido estado de excepción puede dar lugar a que el orden regular no tenga plena vigencia y que la soberanía estatal pueda actuar en un espacio de legalidad restringida por fuera de lo normal.

²⁸ OEA Asamblea General, *Convención Americana sobre Derechos Humanos*, art. 27.1.

Dentro del concepto de la politología moderna o contemporánea, resulta obvio que los diversos estados del mundo actúan con sujeción a sus compromisos y logros establecidos por el Derecho de Integración y el Derecho Internacional Público.

Por esta razón, no extraña conocer que la casuística prevista en las diversas constituciones del mundo para declarar un estado de excepción se halla a la vez no solo contemplada sino complementada en los diversos convenios y tratados internacionales de los estados partes, tales como la Declaratoria Universal de los Derechos Humanos, la Convención Americana sobre Derechos Humanos, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, y otros de similar contenido.

De lo dicho, podemos desprender que los estados, al igual que las personas, poseen características y condiciones que les son comunes frente a determinadas circunstancias, por ello, ningún Estado se halla exento de experimentar situaciones graves y emergentes que atenten contra el órgano regular establecido.

Es decir, que, pueden existir situaciones que generen una desestabilización del engranaje constitucional y legal imperantes, por ello, como una conclusión prácticamente irrefutable, se puede manifestar que es indispensable que la figura del estado de excepción se halle siempre prevista en las distintas cartas fundamentales de los estados.

Si el estado de excepción no estuviera contemplado a nivel de la Constitución, los jefes de Estado se verían obligados a aplicarla fundamentados en la normativa internacional, generándose de esta manera una dicotomía antagónica entre la normativa interna o nacional con aquella de naturaleza externa o internacional.

Más allá de lo expuesto, se torna imprescindible no perder el norte que nos conduzca a la esencia misma de los derechos humanos, resaltando que la declaratoria de un estado de excepción, no obstante constituir una facultad extraordinaria de los jefes de Estado cuando la situación así lo amerite, deben siempre circunscribirse a los principios y a la casuística previstos tanto en la Constitución como en los Convenios Internacionales, como expresa la jurista María Dávalos Muirragui al señalar que “la acumulación del poder que se deriva del uso de las facultades extraordinarias puede ser limitada en un marco que garantice los derechos humanos”.²⁹

Al tenor de lo transcrito en líneas inmediatamente anteriores, surge expresar de manera espontánea nuestra coincidencia con el hecho de que, no solo tratándose de una declaratoria de estado de excepción, sino en toda acción humana y más todavía de carácter

²⁹ María Muirragui Dávalos, *Apuntes de derecho procesal constitucional* (Quito: Corte Constitucional para el Período de Transición, 2011, Cuadernos de Trabajo, 3).

político o gubernamental, debe primar siempre el respeto irrestricto a los derechos humanos y fundamentales, sin olvidar que el género humano ha constituido, constituye y constituirá el Alfa y Omega, es decir, el principio y el fin de todas las cosas que existen en el Universo.

Adicionalmente, vale resaltar que, conforme lo descrito en el Capítulo Séptimo: Derechos de la naturaleza, artículos del 71 al 74 de la Constitución de la República, la naturaleza es también sujeto de derechos tendientes a “respetar integralmente su existencia y el mantenimiento y regeneración de sus ciclos vitales, estructura, funciones, y procesos evolutivos”.³⁰ En el caso ecuatoriano vale recordar que tales derechos se hallan contemplados en el.

No obstante, el objeto principal de estudio de la presente tesis, esto es el análisis de constitucionalidad de las regulaciones que continúan limitando los derechos de libertad de tránsito y reunión, terminado el estado de excepción por la pandemia generada por la COVID-19, podría eventualmente ocasionar inquietud frente a las vehementes expresiones anteriormente vertidas en torno al respeto irrestricto de los derechos humanos y constitucionales.

De manera previa a dar inicio al estudio medular de esta investigación, es menester destacar que, según nuestra Constitución de 2008 (Artículo 11.6), todos los derechos son de igual jerarquía, no obstante, la compleja casuística que ha generado la pandemia por COVID-19, ha creado circunstancias en las que han debido pesar más unos que otros, configurándose un escenario concreto donde los derechos a la vida y a la salud han resultado preponderantes, por encima de otros derechos.

2. Necesidad de continuar limitando los derechos a la libertad de tránsito (circulación) y de reunión, por prevalencia de la COVID-19, no obstante, superados los estados de excepción

De manera coherente con lo expresado en líneas anteriores, estimamos conveniente e ineludible no solo definir sino exaltar el significado de la palabra necesidad, la cual implica la configuración de un hecho o circunstancia que obliga a alguien a actuar o dejar de actuar frente a una determinada circunstancia.

³⁰ Ecuador, *Constitución de la República del Ecuador*, art. 71.

La necesidad consiste en una especie de medida dentro de la cual se deben adoptar decisiones oportunas para encontrar una solución que satisfaga sus requerimientos implícitos.

Dentro de esta línea de pensamiento, no en pocas ocasiones la necesidad puede marcar una línea de conducta que incluso podría rebasar los límites impuestos por una superestructura jurídica. Es por esto, que un estado de necesidad podría mostrarse irreverente a los formalismos y rigurosidades que eventualmente generarían un retardo para actuar con la celeridad que la situación amerita en procura de una solución concreta frente al problema presentado.

Dentro del contexto del presente análisis, es inevitable considerar que los efectos y repercusiones que provocó la pandemia por COVID-19 han sido crudamente desastrosos, no solo por haber cobrado multiplicidad de vidas, sino por el franco deterioro social, principalmente en los campos de la economía, el trabajo y la educación.

El problema planteado, si bien dice relación al caso ecuatoriano, obedece a una crisis de orden mundial que fue así decretada en el ámbito de la salud pública por la Organización Mundial de la Salud, OMS; de tal suerte que, el radio de alcance de nuestro análisis debe imperativamente atender, en el campo normativo, expresas disposiciones nacionales e internacionales.

Por ello, en la especie, es decir en cuanto al problema inherente a determinar la necesidad de continuar restringiendo los derechos de tránsito (circulación) y de reunión, a pesar de haber concluido el estado de excepción, desembocará indefectiblemente en el contexto del Derecho Constitucional, sin descuidar el matiz existencial y de fuerza mayor que la pandemia derivada del SARS-COV2 ha sido capaz de generar, prácticamente obligando a los COE a emitir regulaciones en ese sentido, a pesar de no poseer una norma expresa que les faculte aquello fuera del referido estado de excepción.

Debemos advertir además, como un razonamiento de fundamental importancia que, a pesar de que, hipotéticamente, a la fecha de presentación de esta tesis, hayamos ya recobrado la denominada normalidad y, por tanto, se cuestione la vigencia de las regulaciones emitidas por el COE Nacional que produjeron la problemática del planteamiento central, sin embargo, el objeto de estudio se reviste de absoluta pertinencia y goza de interés, en la medida en que a través del mismo debemos develar la condición jurídica de aquellas regulaciones que, en su momento, terminado el estado de excepción, obedecieron a la necesidad de seguir restringiendo derechos frente al embate de la pandemia por COVID-19.

De esta manera queda sentado el aporte jurídico que el presente trabajo ofrece para insertarse históricamente dentro del decurso de los hechos acontecidos, sin perjuicio de señalar que la pandemia u otro fenómeno equivalente, puedan volver a generar situaciones similares o, incluso, más complejas, que nos ubique igualmente ante la misma problemática jurídica, o quizá, de mayor dificultad.

Con estos breves conceptos preliminares, vamos entonces a continuación a enfocar nuestro estudio remitiéndonos a las regulaciones que continúan limitando los derechos de libertad de tránsito (circulación) y reunión, terminado el estado de excepción por la pandemia generada por el virus del SARS-COV2, así:

En este segmento, de manera previa a enunciar las regulaciones específicas, consideramos necesario efectuar una precisión de significado y alcance entre los términos limitar, restringir y suspender.

En ese sentido, el verbo limitar puede tener una acepción muy amplia que va desde el establecimiento de los límites de un territorio, hasta la fijación de los límites de algo que tiene varias posibilidades como son justamente los derechos, las atribuciones, la competencia y la jurisdicción, etc.

Por su parte, el verbo restringir, constituye un sinónimo del anterior, apareciendo su equivalencia al definirse como aquella limitación que se produce en alguna cosa concreta, como por ejemplo una restricción al gasto público, otra a la circulación vehicular, y, una más, al ingreso de menores de edad a determinados sitios públicos.

No así, el verbo suspender que, aparte del sentido de colgar una cosa, para el caso que nos ocupa, debe entenderse como interrumpir el desarrollo, continuación o efectos de un acto o acción, durante un plazo determinado de tiempo.

La Corte Interamericana de Derechos Humanos, sin llegar precisamente a conferir definiciones, en su Cuadernillo de Jurisprudencia n.º 26, relativo a la restricción y suspensión de Derechos Humanos, página 8, número 14, señala que la misma Convención, en sus arts. 29.a y 30, establece una diferenciación entre la restricción del goce y el ejercicio de los derechos y libertades y supresión de éstas.

Para un mayor abundamiento, refirámonos brevemente a cada uno de los artículos en la parte pertinente, así, el art. 16, referente a la libertad de asociación, dice:

El ejercicio de tal derecho sólo puede estar sujeto a las restricciones previstas por la ley que sean necesarias en una sociedad democrática, en interés de la seguridad nacional, de la seguridad o del orden, públicos, o para proteger la salud o la moral públicas o los derechos y libertades de los demás.

Nótese que según el artículo anterior la restricción y consecuentemente su facultad para ejercitarla debe estar prevista en una ley y su finalidad consistirá en salvaguardar el interés público, como en el caso que nos ocupa, la salud pública. Por su parte, el artículo 29, que se refiere a las normas de interpretación, señala:

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.³¹

La antedicha norma, lo que hace es conferir parámetros concretos para el ejercicio de la supresión y limitación de derechos. En el caso que nos ocupa, ha de entenderse dentro de los parámetros previstos en la Constitución, la ley y los Tratados Internacionales.

El art. 30 por su parte nos habla sobre el alcance de las restricciones, y señala que éstas están permitidas “de acuerdo con la convención, al goce y ejercicio de los derechos y libertades reconocidas en la misma, y no pueden ser aplicadas sino conforme a leyes que se dictaren por razones de interés general y con el propósito para el cual han sido establecidas”.³²

En la especie, dentro del contexto de la pandemia por COVID-19, se emitieron justamente los decretos contentivos de estado de excepción que determinaron con exactitud los motivos de la limitación o suspensión de derechos, el detalle de los mismos y las causas que motivaron tal circunstancia, con los justificativos pertinentes; y, posteriormente, concluidos dichos decretos, fue el COE Nacional el ente que ha venido de emitir las regulaciones que ha continuado restringiendo tales derechos, frente al complejo escenario generado por la pandemia por COVID-19.

Las precisiones anteriormente señaladas, más allá de su entendimiento semántico, tienen importancia por su connotación en el ejercicio de los derechos, más aun cuando en nuestra Constitución de la República en los arts. 164 y 165 que dicen relación a los estados de excepción, se habla de la facultad del representante del poder Ejecutivo para suspenderse o limitarse derechos constitucionales, tales como la inviolabilidad del

³¹ Corte Interamericana de Derechos Humanos, “Cuadernillo de Jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos: Restricción y suspensión de derechos humanos No. 26”, *Corte Interamericana de Derechos Humanos*, accedido 2 de agosto de 2022, <https://bibliotecacorteidh.winkel.la/cuadernillo-de-jurisprudencia-de-la-corte-interamericana-de-derechos-humanos-no-26>.

³² OEA Asamblea General, *Convención Americana sobre Derechos Humanos*, art. 30.

domicilio, de la correspondencia, de la libertad de tránsito, de la libertad de asociación y reunión, y de la libertad de información.

En todo caso hemos de convenir en que, mientras la limitación actúa como una especie de parámetro o circunscripción dentro de la cual se pueden ejercer los derechos en menor grado, la suspensión, consiste más bien en un corte radical o determinante de dichos derechos, dentro de un determinado lapso que puede ser temporal o incluso definitivo, sin perjuicio de señalar que nada en la vida puede perdurar para siempre.

Esclarecidos que han sido los términos precedentes, para el análisis pertinente, se torna menester recordar que el estado de excepción por efectos de la pandemia de COVID-19 en el Ecuador inició el 16 de marzo de 2020 y culminó el 20 de mayo de 2021, esto es, 4 días antes de la fecha de posesión del actual presidente de la República del Ecuador, el Sr. Guillermo Lasso Mendoza, sin perjuicio de señalar que en el año 2021 se emitieron varios decretos de estados de excepción adicionales.

De manera concreta, lo expresado anteriormente, se demuestra con el último Decreto Ejecutivo n.º 1291 de 21 de abril de 2021, emitido por Lenin Moreno Garcés, anterior presidente de la República, quien dispuso el estado de excepción en 16 provincias del Ecuador, desde las 20h00 del 23 de abril a las 23h59 del 20 de mayo de 2021, por calamidad pública, dado los contagios acelerados y afectación a grupos prioritarios que produjeron las variantes de la COVID-19, por conmoción interna, y la consecuente saturación del sistema de salud; con el fin de reducir la velocidad de contagios y descongestionar el sistema de salud pública.

Es decir, que, para efectos del presente estudio, las regulaciones que consideremos pertinentes, del Comité de Operaciones de Emergencia Nacional, COE, a la que hemos de referirnos, en torno a la restricción de los derechos de libertad de tránsito (circulación) y de reunión, datan a partir de la referida fecha de conclusión del estado de excepción declarado por COVID-19, es decir del 20 de mayo de 2021, sin perjuicio de que, de ser necesario o pertinente habremos de recabar regulaciones provenientes de los COE provinciales.

Uno de los aspectos importantes para conocer y entender las facultades del Comité de Operaciones de Emergencia Nacional, es determinar la importancia de su accionar como organismo técnico, con fundamento en la Constitución y en la Ley, así, en la Sección Novena, Gestión del Riesgo, de los arts. 389 y 390 se extraen los siguientes aspectos medulares:

Que, es deber del Estado proteger a todas las personas frente a los efectos negativos de los desastres naturales o antrópicos, previniendo el riesgo, efectuando su mitigación y procurando el mejoramiento de las condiciones sociales, económica y ambientales, procurando así minimizar la condición de vulnerabilidad.

De otra parte, el Estado, para alcanzar tales objetivos debe ejercer una rectoría a través de los organismos técnicos establecidos en la Ley, los cuales, entre otras funciones, deben específicamente “realizar y coordinar las acciones necesarias para reducir vulnerabilidades y prevenir, mitigar, atender y recuperar eventuales efectos negativos derivados de desastres o emergencias en el territorio nacional”.³³

Así mismo, dentro de este contexto, la Constitución prevé la gestión de riesgos bajo el principio de “descentralización subsidiaria”, bajo la responsabilidad directa que los diferentes organismos e instituciones tengan en el ámbito de sus competencias y responsabilidades, dentro de sus territorios, sin soslayar el apoyo necesario que debe existir entre ellas en razón de su mayor capacidad técnica y financiera.

De la transcripción de las disposiciones anteriormente efectuada, se desprende que, dentro de la estructura del Estado ecuatoriano, se prevé su obligación de proteger a las personas, a las colectividades y a la misma naturaleza frente a los impactos negativos que pueden generar los desastres de origen natural o antrópico.

Para tal propósito, el Estado contempla la necesidad de implementar un sistema nacional descentralizado de gestión de riesgo, involucrando a todas las instituciones públicas e incluso privadas en los ámbitos local, regional y nacional, sin perjuicio de que el gobierno central, asuma la rectoría a través de un organismo técnico.

Las principales funciones y competencias de tal organismo son entre otras las siete que quedan expresamente indicadas en la transcripción en cuestión.

Por su parte, el art. 390 de la ley suprema aclara que, frente a la presencia de eventuales riesgos, ha de primar el principio de descentralización subsidiaria, es decir, aquel que permite delegar responsabilidad directa a todas las instituciones públicas competentes dentro de su ámbito geográfico.

Desde nuestro personal punto de vista, las previsiones constitucionales determinadas en la sección referente a la gestión del riesgo, son por demás elementales y pertinentes, en la medida en que no existe una sola organización de carácter socioeconómico y político y más aún de orden estatal que no se halle expuesta a un

³³ Ecuador, *Constitución de la República del Ecuador*, art. 389.

eventual riesgo o desastre por múltiples motivos, entre ellos, la dura experiencia que ha suscitado la pandemia por COVID-19 en el ámbito de la salud, no solo dentro de las fronteras ecuatorianas, sino a escala mundial.

Consecuentemente, frente a la realidad que puede generar un inminente riesgo, el Ecuador, al amparo de su Constitución y contando con la producción de leyes a través de la función legislativa ha emitido un conjunto de disposiciones tendientes a regular y normar la presencia de determinadas instituciones y organismos que se estructuren de manera objetiva para encargarse de cumplir con el deber del Estado de garantizar a sus ciudadanos las acciones oportunas que permitan contrarrestar o, en su defecto, mitigar los embates que la inminencia de un riesgo proveniente de la naturaleza o de las acciones antrópicas sean capaces de generar.

Por antonomasia, la rectoría de riesgos corresponde a la Secretaría Nacional de Gestión de Riesgos, a nombre del Estado, conforme lo prevé la Ley de Seguridad Pública y del Estado, en su art. 11, lit. d), que textualmente dice:

d) De la gestión de riesgos. - La prevención y las medidas para contrarrestar, reducir y mitigar los riesgos de origen natural y antrópico o para reducir la vulnerabilidad, corresponden a las entidades públicas y privadas, nacionales, regionales y locales. La rectoría la ejercerá el Estado a través de la Secretaría Nacional de Gestión de Riesgos.³⁴

De la disposición en cuestión, anteriormente transcrita, se desprende que, sin perjuicio de la competencia establecida a la referida Secretaría las entidades públicas y privadas, nacionales, regionales y locales también tienen la competencia, y consecuente obligación de involucrarse en la prevención de riesgos.

Dentro de este contexto, hemos de referirnos a continuación al art. 24 del Reglamento a la Ley de Seguridad Pública y del Estado, cuyo texto es el siguiente:

Art. 24.- De los Comités de Operaciones de Emergencia (COE).- Son instancias interinstitucionales responsables en su territorio de coordinar las acciones tendientes a la reducción de riesgos, y a la respuesta y recuperación en situaciones de emergencia y desastre. Los Comités de Operaciones de Emergencia (COE), operarán bajo el principio de descentralización subsidiaria, que implica la responsabilidad directa de las instituciones dentro de su ámbito geográfico, como lo establece el artículo 390 de la Constitución de la República.

Existirán Comités de Operaciones de Emergencia Nacionales, provinciales y cantonales, para los cuales la Secretaría Nacional Técnica de Gestión de Riesgos normará su conformación y funcionamiento.³⁵

Consecuentemente, los Comités de Operaciones de Emergencia son componentes del Sistema Nacional Descentralizado de Gestión de Riesgos, tienen como responsabilidad la planificación conjunta y coordinada para la atención a emergencias y desastres, en los ámbitos territoriales que corresponda.

Como antecedente histórico de fuente jurídica, cabe recordar que el COE posee un Manual de Procedimiento que data del año 2010, habiéndose producido dos reformas en los años 2015 y 2017, respectivamente.

El actual manual, consiste en un documento resultante de las experiencias acaecidas en el terremoto del 16 de abril de 2016.

El indicado manual prevé la rectoría del presidente de la República o su delegado y de distintos ministros de Estado, fundamentalmente de las carteras vinculadas en la emergencia.

³⁴ Ecuador, *Ley de Seguridad Pública y del Estado*, Registro Oficial 35, Suplemento, 28 de septiembre de 2009, art. 11, letra d).

³⁵ *Ibid.*, art. 24.

En el tema que nos ocupa, sin perjuicio del involucramiento de diversas carteras, principalmente atañe al Ministerio de Salud Pública y por obvias razones a los de Economía y Finanzas.

Desde el punto de vista orgánico funcional el COE está conformado entonces por una estructura de mando y control y por las correspondientes mesas técnicas sectoriales coordinadas por dicha estructura.

En términos generales son los representantes de las instituciones involucradas los que tienen la autoridad para coordinar las operaciones de emergencia en un territorio determinado.

De la revisión del respectivo Manual, se desprende que la organización del COE Nacional se define a través de cinco componentes específicos que dicen relación a los siguientes aspectos:

1. Toma de Decisiones;
2. Implementación Técnica;
3. Soporte Operativo;
4. Gestión de información;
5. Soporte de Infraestructura y TIC.

En el orden anteriormente indicado, el número 1 corresponde a la Plenaria, el 2 a las Mesas Técnicas de Trabajo; el 3 a los Grupos de Trabajo; el 4 a la Sala de Situación; y, el 5 al Componente de Soporte.

Sin que sea necesario incursionar en un detalle pormenorizado de la conformación y estructura orgánico funcional del COE, por no ser este el objeto de estudio de la presente tesis, sino un aspecto meramente tangencial para tratar el asunto medular de la misma, resta resaltar que, como se puede apreciar, tanto las disposiciones legales como reglamentarias anteriormente referidas, así como la presencia de los Comités de Operaciones de Emergencias en los niveles nacional y regional, se armonizan con el texto constitucional y, por lo tanto, su conformación, así como de los demás organismos en ellas previstos (carteras de Estado), adquieren fuerza jurídica para actuar en los niveles de acción y coordinación al amparo de la Constitución de la República y de la ley.

En síntesis, en razón de lo expuesto en líneas anteriores, se colige que la gestión del riesgo prevista en la Constitución, se halla a cargo del gobierno central a través de la Secretaría Nacional Técnica de Gestión de Riesgos y, que los COE, constituyen organismos normados o regulados por aquella.

En este sentido, ubicándonos en el objeto central de estudio de esta tesis, en este nivel, procede ser enfáticos en el hecho de que, los COE, al amparo de los Decretos Ejecutivos que contienen una declaratoria de un estado de excepción, son meros ejecutores técnicos de la coordinación interinstitucional para hacer efectivo el control en cuanto a la limitación de derechos se refiere, mientras dure el mismo.

Empero, bajo ningún concepto poseen facultad normativa, pues, dentro del estamento jurídico ecuatoriano, no existe una sola disposición ni constitucional ni legal que les permita aquello.

De ahí, que, lo jurídicamente correcto es que, terminado el estado de excepción, los entes competentes para el efecto, a saber, la Asamblea Nacional y los GAD Municipales, sean los que actúen oportunamente por vías ordinarias, generando leyes y actos normativos, respectivamente, para continuar restringiendo los derechos que fueron previstos dentro de ese estado, en pro de combatir los efectos de la pandemia por COVID-19.

En el presente caso, esta situación no ha acontecido y, por tanto, dio lugar a que, por una condición de necesidad, los referidos COE emitan regulaciones tendientes a salvaguardar la integridad física, la salud y la vida de los ecuatorianos dentro del contexto generado por la aludida pandemia.

Con estos antecedentes, en cuanto tiene que ver al punto específico del presente subtema, esto es, a la necesidad de continuar limitando los derechos a la libertad de tránsito (circulación) y de reunión por prevalencia de la COVID-19, no obstante haberse superado los estados de excepción emitidos por ese concepto, resulta preponderante destacar que, ante todo, la realidad ha determinado que el ataque del virus ha prevalecido a través de una serie de mutaciones que, si bien no han generado efectos de mortalidad tan grandes como al inicio de la pandemia, aún continúan siendo una amenaza para la salud pública y el derecho a la vida como uno de los más preciados del ser humano.

En tal virtud, resulta evidente que los COE en coordinación con los organismos competentes y especializados en materia de salud pública y de riesgos en general, se hayan visto frente a la necesidad de exhortar la limitación de los derechos y, más adelante limitándolos, fundamentalmente aquellos que tienen que ver con la vida humana, fundamentalmente el de libertad de tránsito (circulación) y de reunión, toda vez que los mismos resultan coyunturales para evitar el grado de contagio en la población y consecuentemente su grado de mortalidad.

Es así que el COE Nacional, en su resolución del Pleno de 20 de mayo de 2021, entre múltiples aspectos, continúa exhortando y limitando los aludidos derechos con efectos posteriores a la conclusión de los estados de excepción, conforme así se desprende de los siguientes segmentos, mediante los cuales resolvió:

Que, los organismos e instituciones del Estado Central y de los Gobiernos Autónomos Descentralizados, en ejercicio de sus atribuciones, deberán desarrollar e implementar normativas y políticas públicas que se adecúen al régimen ordinario para enfrentar la crisis sanitaria, de forma coordinada.

Que, a la Asociación de Municipalidades del Ecuador, se recomienda instar a los GAD's cantonales y metropolitano, para que, a través de las respectivas ordenanzas, regulen, autoricen y controlen el buen uso del espacio y transporte público, así como el consumo de bebidas alcohólicas en lugares públicos, entre otros.

Que, a nivel del sistema educativo nacional y superior se mantengan suspendidas las clases presenciales y en su lugar operen las de carácter virtual- remoto.

Que, continúen cerradas las fronteras terrestres, con excepciones puntuales para actividades de comercio exterior con Colombia y Perú.

Adicionalmente, en la mentada resolución, se resolvió mantener un aforo del 75% en el transporte interprovincial, así como recomendar a la Asociación de Municipalidades que se estandarice la restricción de circulación vehicular.

Finalmente, se resolvió que ninguna intendencia a nivel nacional otorgará permisos para la realización de eventos públicos.³⁶

Como se puede apreciar, las regulaciones anteriormente referidas, constituyen prueba fehaciente de que, en efecto, dada la prevalencia del impacto negativo suscitado por la pandemia de COVID-19 y la falta de producción normativa por vías ordinarias de parte de los órganos competentes, se vio en la necesidad de continuar limitando los derechos a la libertad de tránsito (circulación) y reunión, aun a pesar de haber concluido los estados de excepción correspondientes.

Finalmente, cabe manifestar y resaltar que, dentro de este segmento no nos hemos referido todavía al conjunto global y pormenorizado de las regulaciones específicas emitidas tanto por el COE Nacional, como de ser pertinente, de otros organismos, en razón de que aquello corresponde de manera concreta al siguiente capítulo, y, consecuentemente, será de inmediato desarrollo en las páginas subsiguientes.

³⁶ Ecuador COE Nacional, *Resolución COE Nacional*, 20 de mayo de 2021, arts. 1-3.

Capítulo tercero

Las medidas

1. Análisis de las regulaciones emitidas por el COE Nacional

Con relación al objeto materia de estudio de la presente investigación, se trata de destacar el hecho de que, por efectos de la pandemia por COVID-19, el representante del poder Ejecutivo en el Ecuador aplicó la institución jurídico constitucional del estado de excepción con la cual, se limitó, entre otros, el derecho a la libertad de tránsito (circulación).

Posteriormente, culminado dicho estado de excepción, el COE Nacional se vio en la necesidad de generar regulaciones tendientes a continuar restringiendo el derecho de libertad de tránsito y además el de libertad de reunión, siendo este aspecto el objeto de análisis de esta tesis, en atención al aspecto jurídico que se discute.

En el presente caso, es de dominio público que, a pesar de los efectos drásticos que produjo y aun produce la pandemia, hubo el rechazo de varios sectores sociales frente a las medidas adoptadas en pro de contrarrestarla.

Si bien es cierto que las restricciones a los derechos de libertad de tránsito (circulación) y especialmente al de reunión estaban dirigidas a evitar la prolongación de los contagios, no es menos cierto que sus efectos colaterales incidieron negativamente en la economía nacional y dentro de ésta, en sectores específicos como el comercio y el turismo, habiéndose perdido infinidad de plazas de trabajo y con ello generándose una grave crisis para un sin número de familias en el Ecuador.

Además se vio afectado uno de los pilares esenciales de la sociedad como es la educación que tuvo que desarrollarse por medios telemáticos, lo cual sin duda incidió en la calidad de la enseñanza.

Súmese a lo señalado las reacciones de rebeldía que a nivel mundial ha tenido predominantemente la juventud, al demostrar su molestia e inconformidad al encierro obligatorio que implicaron las medidas adoptadas, sin que el caso ecuatoriano constituya la excepción en ese sentido; recordemos incluso el famoso slogan de quédate en casa.

Todo esto hizo que en definitiva se produzca una pugna entre las medidas adoptadas por las autoridades y ciertos grupos del aparato productivo del Estado que veían en aquellas un efecto atentatorio a sus intereses.

Más allá de lo señalado, la realidad frente al embate de la pandemia por COVID-19 no mentía, sumado a la lentitud de vacunación, debiendo las autoridades centrales y regionales continuar restringiendo determinados derechos constitucionales, entre ellos, los de tránsito (circulación) y de reunión para evitar subsecuentes desastres en la salud de la población ecuatoriana. Es así como, ejemplificativamente, para el 21 de mayo de 2021, es decir una vez que había concluido el estado de excepción en el territorio ecuatoriano por efectos de la pandemia, en la página web telesurtv.net se publica lo siguiente:

Ecuador aplica este viernes nuevas medidas restrictivas contra la pandemia por la Covid-19, al concluir esta jornada el Estado de excepción, declaró en una rueda de prensa celebrada el jueves, el director del Comité de Operaciones de Emergencia, Juan Zapata. Las nuevas normas anunciadas por el ente sanitario comprenden mantener la modalidad de teletrabajo en el sector público y privado, con excepción de las actividades esenciales, mientras se mantiene la suspensión de clases y el cierre de las fronteras con Colombia y Perú.

Asimismo, quedan prohibidos los eventos públicos y masivos que generen aglomeraciones. Además, se mantienen la restricción de la movilidad entre semana y totalmente los fines de semanas.

Ecuador registró este viernes 1.366 nuevos casos de Covid-19 y acumula 416.621 contagios desde el inicio de la pandemia, según el Ministerio de Salud Pública. Además, la cifra de fallecimientos por la enfermedad llegó a un total de 14.693, lo cual equivale 55 más que el registro del jueves, para un total de 20.107 defunciones.

Al mismo tiempo, este viernes el Ministerio de Salud ha anunciado mediante comunicado oficial, el primer deceso reportado en el país a causa de la cepa sudafricana del coronavirus.³⁷

Como podemos observar, resulta evidente que no obstante la culminación del estado de excepción, los COE han tenido que continuar limitando o restringiendo principalmente los derechos constitucionales de libertad de tránsito (circulación) y de reunión en procura de evitar subsiguientes contagios por SARS-COV2.

La realidad ha evidenciado no solo un incremento cuantitativo de contagios sino de mortalidad, lo cual ha constituido un detonante para arbitrar medidas de seguridad más drásticas y exigentes. Incluso, de la nota invocada, se desprende ya la presencia de virus derivados del SARS-COV2 conocidos también como sublinajes, actualmente, a saber, el ÓMICRON y una nueva versión de éste, que es la BA.2, que ha sido considerada 1,5

³⁷ FGH, “Ecuador mantiene restricciones tras fin del Estado de excepción”, *Telesur TV*, accedido 28 de marzo de 2022, <https://www.telesurtv.net/news/ecuador-mantiene-restricciones-estado-excepcion-20210521-0026.html>.

veces más transmisible, sin perjuicio de que, a futuro, presumiblemente, sigan apareciendo otras variantes derivadas del mismo fenómeno.

Más sorprendente todavía, por tratarse de datos recientes y actualizados, resulta encontrar la noticia de la Agencia noticiosa EFE, la cual en su página web, de manera resumida, publica con fecha 7 de enero de 2022 que antes de finalizar el 2021, la urbe porteña ya subió el nivel de alerta de 1 a 2 debido al incremento de casos.

Se señala, entre otras cosas, que, a la fecha, se trataba de 58.345, con una tendencia al alza acelerada y, tomando en consideración el aumento de muertos diaria, de 3 a 5 entre el 27 y el 31 de diciembre, se exhortó el implementar el teletrabajo.

Guayaquil fue la ciudad más golpeada de Ecuador en los inicios de la pandemia en 2020, tomando en cuenta que, durante el colapso del sistema de salud, así como el de las funerarias, varias personas denunciaron que debieron “convivir por varias horas con el cadáver de sus parientes en las casas”.

Así, la nota señala que se trataría de un total de 33 699 muertes reportadas en el contexto del COVID, sumando a los casos comprobados de 23 867, y los 9832 fallecidos probables por causas relacionadas a la enfermedad.

Por último, se resalta que la provincia de Pichincha es la que ha aglutinado la mayor cantidad de contagios con 204.903 positivos, seguida de la provincia del Guayas con 82 633 positivos.³⁸

Tal cual se puede apreciar de la noticia precedente, Ecuador ha sufrido sin duda un severo impacto por COVID-19 en el ámbito de la salud, pudiendo incluso observarse la presencia de un camino incierto que, en momentos, ha invitado a las autoridades nacionales, regionales y cantonales a procurar la obtención de una nueva declaratoria de estado de excepción por calamidad pública, encontrándonos frente a una suerte de óbice jurídico-constitucional para el efecto, toda vez que, como bien sabemos, el decreto de estado de excepción tiene inexorablemente un plazo que, incluida su renovación, no puede exceder a los 90 días.

Retomando el enfoque sobre el impacto de la pandemia, y analizando indicadores por muestreo, si bien el mayor número de casos se han suscitado en las principales provincias del Ecuador como son Pichincha y Guayas, resulta evidente que la problemática ha sido ampliamente generalizada dentro del contexto nacional.

³⁸ Agencia EFE, “Piden evaluar la posibilidad de decretar el estado de excepción en Guayaquil”, *Agencia EFE*, 7 de enero de 2022, <https://www.efe.com/efe/america/sociedad/piden-evaluar-la-posibilidad-de-decretar-el-estado-excepcion-en-guayaquil/20000013-4713022>.

Una vez que nos hemos referido a los antecedentes expuestos, los cuales, por su trascendencia, no solo se explican por sí mismos, sino que constituyen implícitamente argumentos sobre la necesidad para la emisión de regulaciones posterior al estado de excepción, por parte del Comité de Operaciones de Emergencia Nacional y de los demás comités regionales y locales, estimamos adecuado referirnos a las siguientes resoluciones que, de manera secuencial, después de haber concluido los estados de excepción, es decir, a partir del mes de junio de 2021, todos los meses, hasta el mes de marzo de 2022 (en que estaría finalizando el estudio materia de la presente tesis), han restringido los derechos de libertad de tránsito (circulación) y de reunión, así:

El 10 de junio de 2021, el COE Nacional dicta una resolución en la cual, en el segmento pertinente dispone lo siguiente:

1. Disponer al Ministerio de Salud Pública, Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana, Ministerio de Turismo y Consejo de Gobierno del Régimen Especial de Galápagos que, en el ámbito de sus competencias, emitan los “Lineamientos de Ingreso por Vía Aérea al País y al Archipiélago de Galápagos”, en los siguientes términos:

a. Presentación de un resultado negativo de una prueba RT-PCR o antígeno negativo para detección de la COVID-19, de máximo 72 horas previo al viaje contando desde la toma de muestra (los menores de 2 años están exentos de la presentación de estas pruebas); o,
b. Presentación del carné de vacunación contra la COVID-19 o su equivalente, con el esquema completo, según corresponda, el mismo que deberá encontrarse vigente al menos 14 días antes del vuelo [...]

Finalmente, el COE Nacional, mediante Resolución del 20 de mayo de 2021 estableció que ninguna intendencia a nivel nacional otorgará permisos para espectáculos públicos, razón por la cual, en estos momentos no existe autorización para la realización de partidos con presencia de público en estadios. Al enfrentar el país una crisis sanitaria por la Pandemia, la rectoría le corresponde al Ministerio de Salud Pública, por lo que la reactivación de cualquier actividad que ponga en riesgo a la población o implique aglomeración de personas en eventos masivos requiere de su valoración a través de informes y análisis técnicos.³⁹

En referencia a las 2 disposiciones anteriormente aludidas, se desprende que, por un lado, respecto a la primera, el derecho de tránsito (circulación), para ingresar o salir del país a nivel de los diversos aeropuertos estaría condicionado a la presentación de exámenes y pruebas que demuestren no estar infectado por el virus del SARS-COV2.

Al respecto, en este punto, a manera de paréntesis vale la pena resaltar la reciente experiencia del campeón mundial de tenis Novak Djokovic, quien fue incluso expulsado de Australia por las autoridades correspondientes, por resistirse a la colocación de la vacuna en contra del SARS-COV2.

³⁹ Ecuador COE Nacional, *Resolución COE Nacional*, 10 de junio de 2021, art. 1.

En cuanto a la segunda disposición, la misma es contundente y categórica, al prohibir terminantemente la realización de partidos con presencia de público en estadios, lo que, evidentemente, constituye una clara limitación al derecho de reunión.

El 29 de julio de 2021, el COE Nacional emite una resolución en cuyo segmento pertinente dispone:

1. Extender el plazo hasta el 15 de septiembre de 2021 para que el Ministerio de Trabajo y el Ministerio de Salud, presenten al COE Nacional el modelo a implementar para el retorno progresivo a las actividades presenciales. Mientras tanto, se mantiene la disposición respecto al aforo autorizado de 50% en las entidades públicas con funcionarios y trabajadores que han recibido su esquema de vacunación completo por al menos 14 días.
2. Disponer al Ministerio de Transporte y Obras Públicas en su calidad de líder de Mesa Técnica Nro. 3 del COE Nacional, para que emita la correspondiente directriz a la Agencia Nacional de Tránsito y a la Comisión de Tránsito del Ecuador, con el objetivo de que implementen mecanismos de control para la circulación del transporte interprovincial desde la Provincia de El Oro, con el 50% de aforo permitido siempre y cuando las personas cumplan con el esquema total de vacunación de conformidad con la disposición del Art. 3 del Decreto Ejecutivo Nro. 140.⁴⁰

Aplicando la misma metodología de análisis de las regulaciones, en la especie, encontramos una disposición que dice relación a restringir la reunión del sector laboral por parte de las carteras de salud y trabajo a un 50 % y previa certificación de haber recibido las vacunas correspondientes, con lo cual se demuestra que el Estado continúa en acciones preventivas para la propagación de la COVID-19.

Así mismo, otra de las regulaciones, hace alusión específica a la provincia de El Oro, que también atravesó drásticos escenarios por efectos de la pandemia, disponiendo que el Ministerio de Transporte y Obras Públicas, la Agencia Nacional de Tránsito y la Comisión de Tránsito del Ecuador implementen mecanismos de control para que el transporte tenga lugar con un aforo de tan solo el 50% y previa exhibición de certificados de vacunación, evidenciándose en consecuencia la limitación a la libertad de tránsito (circulación) en ese sentido.

Para el mes de agosto de 2021, el COE Nacional, continuando con su producción regulatoria, el día 20 de dichos mes y año, emite otra resolución que, sobre el tema que nos ocupa, resuelve:

1. Recomendar la no autorización, por parte de las respectivas Intendencias de Policía, de eventos públicos masivos a nivel nacional. La Asociación de Municipalidades del Ecuador – AME y el Ministerio de Gobierno respectivamente, comunicarán esta recomendación a los 221 alcaldes e intendentes.

⁴⁰ Ecuador COE Nacional, *Resolución COE Nacional*, 29 de julio de 2021, arts. 1-2.

[...] 4. Conocer los “Lineamientos de autocuidado e higiene para la movilización de actores del sistema educativo a nivel nacional durante el uso de transporte escolar y transporte público, en el marco de la pandemia por la covid-19”, presentado por el Ministerio de Educación, en coordinación con el Ministerio de Transporte y Obras Públicas y Ministerio de Salud Pública.⁴¹

Como se puede apreciar, la primera disposición, es absolutamente categórica en recomendar, no solo la limitación, sino incluso la suspensión del derecho de reunión a nivel de todo espectáculo público, pues, se advierte además que la regulación debe difundirse y descentralizarse a través de todas las alcaldías e intendencias de la República para alcanzar su objetivo.

De otra parte, en cuanto a la movilización se refiere, la autoridad nacional es enfática en que se propugne el conocimiento de los lineamientos de autocuidado e higiene para la movilización de quienes conforman los estamentos del sistema educativo a nivel nacional, aspecto éste que, por su naturaleza, corresponde a las carteras de transporte y de salud pública.

Continuando con la revisión de la regulación generada, en septiembre 29 de 2021 el COE Nacional, dicta en su resolución lo siguiente:

1. Mantener los requisitos de ingreso a Galápagos, con las siguientes disposiciones: Turistas extranjeros, turistas nacionales y/o residentes en Galápagos: • Todos los pasajeros mayores de 2 años deberán presentar de manera obligatoria el resultado negativo de una prueba RT-PCR realizada hasta 72 horas previo al embarque del vuelo. 1.1 El Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana, deberá notificar a las Embajadas y Consulados la presente disposición. 1.2 El Ministerio de Transporte y Obras Públicas, deberá notificar la presente disposición a las aerolíneas que operan en el país para su aplicación en el lugar de origen de los vuelos. 1.3 El Ministerio de Turismo, notifique la presente disposición a las agencias de servicios turísticos que operan en el país.⁴²

Como se puede observar, las antedichas disposiciones se concentran en limitar tanto a la libertad de tránsito, como, implícitamente, al derecho de reunión, exigiendo la presentación de una prueba RT-PCR que demuestre que las personas no se hallan contaminadas con el virus del SARS-COV2. Nótese entonces que la forma de restringir los referidos derechos va tomando una forma sui generis que se traduce a la presentación de documentos tendientes a demostrar que los individuos no padecen la enfermedad de la COVID-19.

⁴¹ Ecuador COE Nacional, *Resolución COE Nacional*, 20 de agosto de 2021, arts. 1-4.

⁴² Ecuador COE Nacional, *Resolución COE Nacional*, 29 de septiembre de 2021, art. 1.

Más adelante, en octubre 06 de 2021, el COE Nacional, establece dentro de su resolución, entre otros:

2. Solicitar al Ministerio de Salud Pública, Ministerio de Transporte y Obras Públicas, Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana, modificarlos “Lineamientos de Ingreso por vía aérea al país”, que incluya la siguiente disposición: [...]
 - b. Mantener las restricciones para todos los pasajeros cuyo punto de origen, escala o tránsito sea India; sean residentes, ciudadanos ecuatorianos o turistas, deberán someterse a aislamiento preventivo por 10 días en sus domicilios o en cualquier sitio de alojamiento a libre elección y costo del viajero, independiente del resultado de una prueba diagnóstica para COVID-19. El Ministerio de Salud será el responsable de dar seguimiento a esta disposición.⁴³

La regulación precedente demuestra mayor exigencia de carácter preventivo frente a la pandemia y consecuentemente hace ostensible un mayor grado de limitación frente a los derechos de libertad de tránsito y reunión, en la medida que, para proteger la salud pública no basta solamente con la realización y presentación de pruebas PCR, sino que, los viajeros que requieran ingresar al país deben incluso someterse a la denominada cuarentena, lo cual, evidentemente constituye una obvia limitación de los tantas veces referidos derechos.

De otra parte, se desprende que existe un foco especial de atención para aquellas personas que vienen de la India. Esto se explica en la medida en que en aquel momento, en dicho país, la pandemia se difundió y acrecentó en gran manera, con relación al resto del mundo.

Posteriormente, el 29 de noviembre de 2021, el COE Nacional, a través de su resolución, señala:

1. En base al apareamiento de la nueva variante del COVID 19 “Ómicron”, el COE resuelve recomendar a Cancillería del Ecuador y al Ministerio de Gobierno que, en función de sus competencias, adopten las medidas que correspondan para restringir el ingreso de ciudadanos que tengan como puntos de origen o tránsito los siguientes países:
 - Sudáfrica, Botswana, Egipto, Mozambique, Lesoto, Zimbabwue, Eswatini y Namibia.
4. Exhortar a los Gobiernos Autónomos Descentralizados Cantonales, en base a sus competencias, el control de:
 - Uso obligatorio de mascarilla, el distanciamiento social, lavado frecuente de manos y uso de alcohol antiséptico.
 - En lo posible evitar la realización y autorización de eventos públicos masivos.
 En caso de autorizar, deberá requerir y controlar el ingreso de personas, presentando el Certificado de Vacunación con el esquema completo con mínimo 14 días desde la segunda dosis o certificado negativo de prueba RTPCR de máximo 72 horas y restringir el aforo al 50%; las ejecuciones de estos eventos se realizarán exclusivamente en lugares abiertos o cerrados con ventilación, cumpliendo el distanciamiento social mínimo de 1.5 metros.

⁴³ Ecuador COE Nacional, *Resolución COE Nacional*, 6 de octubre de 2021, art. 2.

Estas mismas medidas se recomiendan para el caso de lugares abiertos al público tales como centros comerciales, restaurantes, bares, discotecas, cines y afines.⁴⁴

Analizando las disposiciones anteriormente transcritas, observamos una variación que se produce en razón de la casuística, misma que a nivel mundial y del Ecuador iba generando incertidumbre, ya que, en lugar de suscitarse una merma en los efectos de la pandemia, empezaron a aparecer otras variantes o sublinajes del SARS-COV2, identificándose ya para esta fecha al denominado “Ómicron”, que, si bien no es tan mortal como la variante DELTA, se considera mucho más contagiosa.

Frente a este escenario, se observa mayor determinación del COE Nacional para combatir y prevenir los contagios y lógicamente, para alcanzar tal objetivo, las exigencias y cumplimiento de requisitos propenden a una mayor limitación de los derechos constitucionales de tránsito y de reunión, pues, así se destaca con relación al aforo de máximo el 50% en determinados sitios públicos como centros comerciales, restaurantes, bares, discotecas, cines y afines.

Así mismo, en relación a las personas que requerían ingresar al Ecuador, hubo necesariamente que considerar la fuente de su origen migratorio, restringiendo en mayor medida a aquellos que provenían de ciertos países pertenecientes al continente africano, justamente en atención a la aparición de la variante Ómicron en dichos países.

En el mes de diciembre de 2021, el día 14 específicamente, el COE Nacional resolvió:

1. Revisada la situación epidemiológica presentada por el Ministerio de Salud Pública, exigir a los Gobiernos Autónomos Descentralizados Cantonales, emitan la normativa correspondiente de conformidad con sus competencias para dar cumplimiento a los siguientes lineamientos:

a) Limitación de aforos: Durante las festividades con motivo de Navidad y Año Nuevo se establezcan limitaciones de aforos de la siguiente manera: mercados, ferias, supermercados, centros comerciales, ferias de emprendimiento con un aforo máximo del 75%. Centros de convenciones, salas de recepciones, locales de eventos, restaurantes, bares, discotecas, centros de tolerancia y afines en lugares cerrados, del 50% y en espacios abiertos del 75%.

d) Prohibición de eventos: Prohibir la realización de eventos públicos y privados en espacios públicos, tales como: conciertos, pases del Niño, novenas en espacios públicos, fiestas y bailes populares, festivales, quema de monigotes, verbenas y eventos barriales.

4. Disponer a las máximas autoridades de las instituciones públicas dependientes del Ejecutivo para que eviten el desarrollo de actividades sociales con motivo de Navidad y Año Nuevo. Del mismo modo se exhorta a las instituciones autónomas, Gobiernos Autónomos Descentralizados e instituciones privadas a que limiten las actividades, y en

⁴⁴ Ecuador COE Nacional, *Resolución COE Nacional*, 29 de noviembre de 2021, arts.1 y 4.

caso de hacerlo, verificar que se cumpla estrictamente con el aforo, el distanciamiento social y las medidas de bioseguridad.⁴⁵

En torno a las regulaciones constantes en líneas inmediatamente anteriores, se puede observar que la misma se proyecta específicamente a prevenir y combatir la difusión de la pandemia en época navideña, drastificando el accionar por parte de las autoridades nacionales, regionales, provinciales y cantonales para que se aplique no solo una restricción sino una suspensión de los derechos de libertad de tránsito (circulación) y especialmente de reunión, pues, así se demuestra cuando expresamente se prohíbe la realización de eventos públicos y privados, relativos a conmemoraciones y festividades religiosas y sociales en general, sin perjuicio de sobreabundar en el tema de limitar tales derechos a través del establecimiento de un aforo máximo del 75 % a nivel de centros comerciales y otros establecimientos públicos.

En lo que va del año 2022, el COE Nacional continúa emitiendo regulaciones concernientes a la presencia de la pandemia, es así que, en su resolución de 03 de enero, dispuso:

2. Revisada la situación epidemiológica y el registro de casos en nuestro país reportado por el Ministerio de Salud Pública, disponer al Ministerio de Trabajo comunique la restricción de personas que pueden laborar presencialmente al 50%, desde el 4 de enero hasta el 23 de enero a las 23:59. Se exceptúan de esta disposición los sectores estratégicos y las instituciones adoptarán las medidas necesarias para garantizar la prestación de servicios públicos.

A fin de reducir la movilidad y aglomeraciones se exhorta a las instituciones públicas autónomas, gobiernos autónomos descentralizados, y a las instituciones privadas a acoger la reducción al 50% de personal que puede trabajar presencialmente.

Solicitar a la Agencia Nacional de Tránsito (ANT), desarrolle los protocolos para el control de ingreso de pasajeros con certificado o carnet de vacunación COVID en las diferentes modalidades de transporte.⁴⁶

Respecto de las regulaciones anteriores, se debe resaltar que las mismas se enfatizan principalmente en el área laboral, continuando la restricción de los derechos de tránsito y de reunión a nivel de las oficinas tanto públicas como privadas, mismas que deberán observar un aforo del 50% dentro del período comprendido desde el 4 al 23 de enero.

⁴⁵ Ecuador COE Nacional, *Resolución COE Nacional*, 14 de diciembre de 2021, arts.1 y 4.

⁴⁶ Ecuador COE Nacional, *Resolución COE Nacional*, 3 de enero de 2022, art. 2.

De otra parte, se remarca la necesidad de presentar los respectivos carnés de vacunación a nivel del transporte público, solicitando a la Agencia Nacional de Tránsito, ANT, el desarrollo de los protocolos para el efecto.

Continuando con la emisión de resoluciones, el COE Nacional, el 2 de febrero de 2022, dispuso:

1. Revisada la situación epidemiológica y el registro de casos COVID-19 en el país reportado por el Ministerio de Salud Pública en su informe actualizado al 2 de febrero del 2022, con base en la tasa de incidencia, letalidad, velocidad de contagio, ocupación hospitalaria, y cobertura de vacunas a nivel cantonal; se aprueba el esquema de clasificación según semáforo de riesgo epidemiológico de COVID-19 que regirá desde el jueves 03 de febrero a las 00:01 hasta el martes 08 de febrero a las 23:59. [...]

6. Se dispone al Ministerio de Salud Pública la actualización de los lineamientos de ingreso al país, para que se incluya lo siguiente: a) Todo pasajero que ingrese al país, mayor de 16 años de edad, deberá presentar de manera obligatoria el carné de vacunación contra la COVID-19 con al menos 14 días de vigencia después de completar el esquema y el resultado negativo de una prueba de antígeno o el resultado negativo de prueba cualitativa RT-PCR en tiempo real realizada hasta 72 horas previo al embarque al Ecuador. Los tripulantes están exentos de estos requisitos. b) Para niños entre 2 y 16 años de edad, deberán presentar el resultado negativo de una prueba de antígeno o el resultado negativo de prueba cualitativa RT-PCR en tiempo real realizada hasta 72 horas previo al embarque al Ecuador.⁴⁷

Las disposiciones últimamente referidas quebrantan el principio de uniformidad a nivel del territorio nacional, incluyendo el tema de la semaforización que a su vez se halla directamente vinculado con los niveles porcentuales de contagio, atención UCI y mortalidad, en cada una de las provincias del Ecuador, contemplándose por tanto mayor exigencia del acatamiento de las medidas en ciertos cantones y provincias con relación a otros, en los cuales incluso se podría hablar de una suerte de mayor libertad para actuar sin mayor restricción.

Este fenómeno se suscita primordialmente como consecuencia de la política pública de vacunación masiva que el gobierno nacional de Guillermo Lasso logró implementar, rindiendo frutos positivos que han generado una inclinación hacia el equilibrio en términos de combate a la pandemia por COVID-19.

Lo dicho, evidentemente no se concibe como un sinónimo de solución definitiva a la presencia de la pandemia; sin embargo, ha de reconocerse como un mérito indiscutible de los esfuerzos realizados por los gobiernos central y autónomos descentralizados en pro de contrarrestar los efectos que tan grave situación ha sido capaz de provocar.

⁴⁷ Ecuador COE Nacional, *Resolución COE Nacional*, 2 de febrero de 2022, arts. 1 y 6.

Finalmente, el 17 de marzo (mes en el que culmina la presente tesis), el COE Nacional emitió otra resolución disponiendo:

2.Solicitar al Ministerio de Transporte y Obras Públicas notifique a las aerolíneas y terminales aéreas que existe una disposición en el lineamiento de ingreso al Ecuador por vía aérea, emitido por el Ministerio de Salud Pública en el sentido que es obligatoria la presentación de la declaración de salud de viajero digital (código QR), la misma que debe ser revisada por la aerolínea previo al embarque, así como los requisitos sanitarios como carné de vacunación o prueba RT-PCR, no se debe solicitar la presentación de la declaración de forma física, solo se usará ese formulario en casos excepcionales donde no cuenten con servicio de internet o acceso a mecanismos tecnológicos los viajeros, requisitos que deben ser presentados previo al embarque al Ecuador.⁴⁸

En lo que respecta a esta última disposición, cabe comentar que esta propende principalmente a la utilización de medios cibernéticos para la tramitología y presentación de las pruebas que demuestren la no contaminación con el virus del SARS-COV2 por parte de los diversos viajeros que utilizan el sistema aéreo para su transportación y que pretenden ingresar al Ecuador.

El espíritu de esta regulación en cuestión deja entrever que la utilización de la herramienta del internet procura evitar el contacto físico entre personas como un mecanismo de prevención de la pandemia.

En los actuales momentos y como una fehaciente demostración de que los sublinajes o variantes del virus que provocan la COVID-19 se hallan latentes, generando permanente zozobra en la colectividad. Vale la pena referirnos al noticiero de Televistazo, publicado en la correspondiente página web el 31 de marzo de 2022, a las 13 horas, en el cual se manifiesta que la Organización Mundial de la Salud, OMS, se ha pronunciado sobre la variante Ómicron BA.2, catalogándola como generalizada a nivel de todo el mundo, con un alto grado de potencial contagio colectivo (3 veces más que la Ómicron).

De la misma nota, se extrae que el epidemiólogo ecuatoriano Alfredo Narváez, previene y anticipa que frente a esta nueva variante y dadas las evidentes aglomeraciones que tendrán lugar durante el feriado de Semana Santa, esto es del 14 al 17 de abril de 2022, existirá un incremento considerable de contagios, sugiriendo a las autoridades competentes que arbitren medidas conducentes a evitar dichas aglomeraciones.

Así mismo, frente al esquema referido, el Presidente del Colegio de Médicos de Pichincha, Dr. Carlos Cárdenas, haciendo alusión al hecho de que la variante del Ómicron BA.2 ya se ha colectivizado, apareciendo los 5 primeros casos en la ciudad de Guayaquil

⁴⁸ Ecuador COE Nacional, *Resolución COE Nacional*, 17 de marzo de 2022, art. 2.

y otros varios en la provincia de Pichincha, se torna imprescindible, a su criterio, que se aplique una cuarta dosis de la vacuna, principalmente a los sectores vulnerables de la población, es decir a aquellas personas que superan los 50 años de edad y que poseen condiciones de morbilidad, sin que este pedido haya merecido aún el pronunciamiento de la correspondiente cartera de salud, pero con seguridad confluirá en una atención positiva por parte de la misma.

En todo caso y como un aspecto conclusivo, debemos enfatizar en el hecho de que, los COE en general y principalmente el COE Nacional, emitieron sus regulaciones frente a un estado de necesidad dentro del cual, para agravar la situación, los órganos competentes, como son la Asamblea Nacional y los Concejos Municipales, no generaron por vía ordinaria, de manera oportuna, un desarrollo legal y normativo destinado a combatir la pandemia, lo cual, en la práctica, dio como consecuencia que sean estas regulaciones las únicas que imperaron para alcanzar tal objetivo.

Lo señalado anteriormente, en contraste con la revisión de normas constitucionales y legales, así como con el análisis del dictamen 5-20-EE/20 de 24 de agosto de 2020 emitido por la Corte Constitucional, mismo que se concreta en el segmento subsiguiente, nos llevan a la conclusión inequívoca de que los COE no poseen facultad legislativa y que, por tanto, la emisión de su normativa se ha producido al margen de la ley, sin perjuicio de resaltar una vez más que, no obstante, tuvo un efecto positivo en pro de salvaguardar los derechos constitucionales relativos a la vida, la salud y la integridad física de los ecuatorianos.

Independientemente de la conclusión medular vertida anteriormente, debemos destacar el hecho concreto de que la pandemia y sus efectos no han concluido aún, por el contrario, la fenomenología y la casuística en torno a la misma se sigue generando de manera incesante, constituyéndose en un aspecto de preocupación y responsabilidad tanto para el Gobierno Central como para aquellos de orden descentralizado.

Por tanto, es imperativo que los aludidos órganos competentes, a saber, la Asamblea Nacional y los Concejos Municipales, por vía ordinaria, a través de una ley orgánica y de las ordenanzas pertinentes, concreten una producción normativa dentro del ámbito de sus competencias, mismas que, revestidas de legalidad y constitucionalidad, permitan continuar en la lucha para contrarrestar la pandemia generada por la COVID-19.

Bajo estas consideraciones y tomando en cuenta el contraste de los lineamientos jurídico-constitucionales que se han analizado en el desarrollo de la presente tesis, se

entiende y se demuestra que los distintos COE y el Nacional en especial han actuado definitivamente por un estado de necesidad para contrarrestar los efectos de tan grave calamidad pública.

2. Análisis del dictamen 5-20-EE/20 de 24 de agosto de 2020, emitido por la Corte Constitucional

Este dictamen ha sido elegido para ser analizado, por constituir un valioso documento que, dentro del análisis jurídico-constitucional en él contenido, incluye elementos que constituyen un precedente constitucional que aporta al desarrollo jurídico y normativo tendiente a combatir la calamidad pública por COVID-19, sin que sea necesario prolongar indefinidamente los estados de excepción y consecuentemente desnaturalizar su esencia y propósito, contrariando la temporalidad predeterminada por el artículo 166 de la Constitución.

Previo a abordar el análisis del referido dictamen, es pertinente considerar que, tratándose justamente de los estados de excepción que fueron decretados por la calamidad pública de COVID-19, en la práctica, dada la gravedad de la situación y por fuerza mayor, el Ejecutivo rebasó a ese momento la aludida temporalidad prevista en el artículo 166 de la Constitución de la República.

Lo dicho, se corrobora con la renovación del estado de excepción en el Ecuador, mediante Decreto Ejecutivo n.º 1126 de 14 de agosto de 2020, el cual fue justamente objeto del dictamen en cuestión, sin perjuicio de resaltar que, este tipo de prolongación fuera del marco constitucional, ya se había producido anteriormente, conforme así lo resalta el Dictamen 3-20-EE/20 de 29 de junio de 2020, recaído respecto del control de constitucionalidad del Decreto Ejecutivo n.º 1074 de 15 de junio de 2020, en cuya parte pertinente, esto es, en el segmento 4.4, párrafo 59, textualmente se observa:

De esta manera, frente a los elementos antes expuestos, esta Corte, a la luz del artículo 164 de la Constitución, debería concluir que no se cumple con los límites temporal y espacial, prescritos en la Constitución, puesto que, por un marco fáctico idéntico, se están decretando 60 días adicionales de excepcionalidad en todo el territorio nacional, pese a los 90 días ya reconocidos en los dictámenes N.º 1-20-EE/20 y 2-20-EE/20.⁴⁹

⁴⁹ Ecuador Corte Constitucional del Ecuador, *Dictamen No. 3-20-EE/20*, 10 de agosto de 2020, párr. 59.

De otra parte, desde el punto de vista estrictamente jurídico-constitucional, este dictamen deja entrever que, una vez terminado el estado de excepción, la normativa que ha de generarse para enfrentar la pandemia, ha de surgir a través de vías ordinarias, en pro de salvaguardar la salud ciudadana frente al embate de la pandemia por COVID-19, por parte de los organismos competentes, quedando claro que, por un lado, en lo posible, debe evitarse la restricción de derechos, y, que, por otro, de existir la necesidad de continuar restringiéndolos, se requiere de la emisión de una ley orgánica expresa, así como de normativa seccional por parte de los GAD para el efecto.

En razón de lo últimamente expresado, se colige de manera indubitable que, dentro del escenario pragmático ecuatoriano en el contexto de la pandemia, aquello, como hemos reiterado en varias ocasiones, no aconteció, evidenciándose que, una vez terminado el estado de excepción, los COE Nacional y seccionales, se vieron obligados, por un estado de necesidad, a emitir regulaciones objetivas en ese sentido.

Este hecho, a la luz del dictamen y del análisis jurídico-constitucional, nos conduce a aseverar que lo actuado por dichos COE, rebasó los límites constitucionales y legales que en estricto derecho debieron observarse, más aún si consideramos que, dentro del ámbito de sus competencias, debieron circunscribirse únicamente a ejecutar acciones compatibles con su naturaleza, como organismos técnicos de planificación y coordinación interinstitucional para combatir la pandemia.

Con estos precedentes vamos a extraer y analizar los aportes jurídicos que, en los términos anteriormente referidos, nos brinda el Dictamen 5-20-EE/2020, así:

Tal como se indicó anteriormente, en una situación *sui generis*, el Ejecutivo se vio obligado a prolongar el estado de excepción decretado por la COVID-19 más allá de los límites de temporalidad previstos en el citado artículo 166 de la Ley Suprema; no obstante que la finalidad de dicho estado de excepción fue la de combatir una calamidad pública en todo el territorio nacional y evitar que la enfermedad genere contagios masivos, el máximo órgano de control e interpretación constitucional, expresó que aquello no significa que el Estado pueda mantenerse en esta situación de excepcionalidad de manera permanente e indefinida, ya que aquello, sin duda, desnaturaliza la esencia de la figura jurídica prevista en la carta magna.

El mensaje de la Corte Constitucional en su dictamen propende en el fondo a exhortar al Ejecutivo para que, en adelante, sin que sea necesario dictar nuevos estados de excepción, coordine con todas las autoridades nacionales y locales a efectos de

implementar mecanismos jurídicos en las vías ordinarias tendientes a afrontar la pandemia.

Asimismo, hace alusión a un involucramiento de las distintas funciones del Estado, requiriéndolas, a fin de que en el ámbito de sus competencias también trabajen de manera coordinada en la implementación de mecanismos jurídicos ordinarios orientados a combatir y controlar la pandemia de la COVID-19.

Este tema, se ve ratificado en el párrafo 35 del dictamen, en el cual la Corte Constitucional manifiesta que todos los organismos estatales deben desarrollar mecanismos para controlar la crisis sanitaria, acoplando sus instituciones y ajustando el ordenamiento jurídico en atención a las nuevas exigencias que presenta la pandemia.

A este nivel, se defiende principalmente los derechos constitucionales como son la vida, la salud y la integridad de la población. La Corte acota que, incluso, ya ha enunciado con anterioridad algunas medidas que podrían implementarse en el régimen ordinario en el marco de las competencias de cada órgano estatal.

Toma como ejemplo lo dicho en su Dictamen n.º 3-20-EE/20, en el cual se refiere como mecanismos a adoptarse en el régimen ordinario al teletrabajo, la reglamentación del transporte público y el aforo máximo de lugares públicos, llegando incluso a proyectar que se garantice un régimen de transición, a partir del sistema de gestión de riesgos, contemplado en los arts. 389 y 390 de la Constitución.

A nuestro entender, lo expresado por la Corte reviste trascendental importancia, en la medida en que advierte que solo a través de un mecanismo de transición que cree las condiciones para poder manejar la pandemia por los canales ordinarios, sería factible que la sociedad viabilice un camino idóneo para superar la calamidad pública.

Como un dato interesante, que no desdice el voto de la mayoría, aparece en el párrafo 37 del dictamen, una expresión proveniente de un voto de minoría que textualmente dice: “el ejecutivo, la Asamblea Nacional, el COE Nacional, los COE cantonales y los gobiernos autónomos descentralizados deben emitir las leyes, normas administrativas, políticas públicas (incluyendo campañas masivas de información y educación) y demás medidas conducentes a afrontar la pandemia bajo el régimen jurídico ordinario”.⁵⁰

Como se puede apreciar, la Corte Constitucional, dentro de su acertada concepción en el sentido de que no se pueden perpetuar en el tiempo y el espacio los

⁵⁰ Ecuador Corte Constitucional del Ecuador, *Dictamen No. 5-20-EE/20*, 25 de agosto de 2020, párr. 37.

estados de excepción, concibe que es factible y necesario que las diversas funciones y organismos del Estado, tales como la Asamblea Nacional y en general los gobiernos autónomos descentralizados, estén en la obligación de emitir leyes, normas administrativas y políticas públicas destinadas a afrontar la pandemia bajo un régimen jurídico ordinario, lo cual, evidentemente, no solo traza el camino jurídico a seguirse en la producción de normas, sino que constituye un precedente que proviene del máximo órgano de interpretación, control y administración de justicia constitucional.

Lo que es más, dentro de esta misma línea de pensamiento, en el párrafo 38 del dictamen se hace referencia al voto concurrente, en el Dictamen n.º 3-20-EE/20 que condicionó la constitucionalidad del estado de excepción sobre el cual recayó, en los siguientes términos:

A que el presidente de la República y todas las autoridades públicas competentes produzcan el marco normativo y de políticas públicas para que, en lo posterior, se enfrente la pandemia dentro del régimen jurídico ordinario, a través de los procesos deliberativos institucionalizados por el ordenamiento jurídico, teniendo en cuenta la evolución de la pandemia en las distintas zonas del país. Los órganos colegisladores podrían, por ejemplo, aprobar una ley orgánica que regule los derechos fundamentales de manera proporcional a las exigencias de la pandemia.

La perentoria transición a la normalidad institucional supone, imperativamente, que la duración del estado de excepción no pueda extenderse de manera indefinida mediante decretos que prorroguen el estado o excepción o que declaren otros nuevos.⁵¹

Al respecto, bien podría aseverarse que las palabras sobran, pues el texto anteriormente transcrito habla y se explica por sí solo, dejando entrever la enfática y categórica posición jurídica de la Corte Constitucional, en el sentido de que, no obstante la prevalencia e insistencia de cualquier casuística prevista en la Constitución para la declaratoria de un estado de excepción, éste, no puede bajo ningún concepto, extenderse de manera indefinida, alterando los lineamientos de circunscripción que la Carta Fundamental prevé para el efecto.

De otra parte, del referido texto, se infiere que el Presidente de la República y todas las autoridades públicas, esto es, no solo las pertenecientes al Ejecutivo, sino a las demás funciones del Estado, principalmente a la Asamblea Nacional y a los gobiernos autónomos descentralizados, dentro del ámbito de sus competencias, se hallan facultadas y tienen el deber imperativo de producir un marco normativo y de políticas públicas para enfrentar la pandemia, incluso fuera de un estado de excepción, transparentándose y

⁵¹ Ecuador Corte Constitucional del Ecuador, *Dictamen No. 5-20-EE/20*, párr. 38.

proyectándose de esta manera el ejercicio de la producción normativa general dentro de los andariveles jurídicos correspondientes.

En sintonía con lo expresado en las líneas últimamente escritas, la Corte Constitucional, en el párrafo 40, llega también a corroborar su postura al insistir en el hecho de que, una vez que fenezca el período correspondiente al estado de excepción, se deberá optar por los medios ordinarios para mitigar la pandemia.

Más adelante, en el párrafo 41 del dictamen materia de análisis, se evidencia, que, como una respuesta de compromiso frente a la postura de la Corte Constitucional, adquirida incluso respecto de el dictamen anterior, esto es, del n.º 3-20-EE/20, el COE Nacional en un informe técnico, mismo que sirvió de base considerativa en el Decreto Ejecutivo que declaró el estado de excepción pertinente, declaró lo siguiente:

a fin de atender el exhorto de la Corte Constitucional contenido en el Dictamen N. 3-20-EE/20, requiere de un plazo que permita tanto al gobierno nacional como a los gobiernos autónomos descentralizados, planificar y desarrollar, en uso de los mecanismos ordinarios establecidos por el marco jurídico ecuatoriano, todas las acciones encaminadas a reducir los efectos de la pandemia.⁵²

Es decir que, como se puede observar, las directrices y el exhorto del máximo órgano de control de interpretación constitucional, se empezó a acatar por parte de los Gobiernos Autónomos Descentralizados, bajo el compromiso de planificar y desarrollar los mecanismos ordinarios establecidos por el marco jurídico ecuatoriano para contrarrestar los efectos de la pandemia.

En relación a lo últimamente comentado, vale la pena destacar que, en la práctica, la Corte Constitucional avizora que ya hubo tiempo suficiente para que el Gobierno Nacional, la Asamblea Nacional y los Gobiernos Seccionales, implementen las directrices emanadas en sus dictámenes; que, no obstante aquello, deberán concretar tal objetivo en el período de renovación del estado de excepción, es decir de los 30 días restantes, mismos que constituirán un periodo de transición, de la situación y realidad vivida desde el inicio de la pandemia y la adopción de las medidas para enfrentarlas, en marzo de 2020, a la implementación de las herramientas para enfrentar la crisis sanitaria, aspectos que se desprenden del párrafo 42 del dictamen que estamos analizando.

⁵² Ecuador Corte Constitucional del Ecuador, *Dictamen No. 5-20-EE/20*, párr. 40.

Más aún, en el párrafo 43 la Corte Constitucional claramente advierte que no admitirá una nueva declaratoria de estado de excepción que se fundamente en los mismos hechos que han configurado calamidad pública anteriormente.

De otra parte, de la lectura general de los subsiguientes párrafos, encontramos criterios que resultan coadyuvantes a la visión integracionista y comprometedora de todas las funciones, instituciones y gobiernos autónomos del Ecuador, ya que desde la concepción misma del decreto ejecutivo objeto del dictamen, se plantea la movilización de todas las entidades de la Administración Pública Central e Institucional, a fin de que trabajen conjuntamente con el Ministerio de Salud Pública y el Servicio Nacional de Gestión de Riesgos y Emergencia en las medidas de prevención necesarias para enfrentar la pandemia.

Así también, salta a la luz la ineludible intervención de la Fuerza Pública, es decir, tanto de las Fuerzas Armadas como de la Policía Nacional para alcanzar el mismo propósito.

Otro factor importante, radica en el hecho de que la Corte Constitucional orienta y a la vez precisa que las disposiciones u órdenes emanadas por el COE Nacional han de circunscribirse a la determinación de detalles o contornos de las medidas de suspensión y limitación establecidas por el Ejecutivo en su Decreto n.º 1126.

Tanto así, que, en el párrafo 52 de su dictamen, la Corte Constitucional advierte que las actuaciones del COE Nacional serán constitucionales únicamente si tienen por finalidad ejecutar las medidas adoptadas por el Presidente de la República en su declaratoria de renovación de estado de excepción y dentro de los parámetros y principios previstos por el Derecho Constitucional ecuatoriano e implícitamente por los convenios y tratados de derechos humanos de los cuales el Ecuador es un Estado parte.

En otras palabras, la Corte Constitucional, en el Dictamen 5-20-EE/20, más allá de haber conferido los caminos jurídicos a seguirse por las vías ordinarias para la producción normativa que contrarreste la pandemia, hace una verdadera exaltación sobre la defensa y respeto irrestrictos de los derechos humanos, principalmente al establecer que, dentro de las suspensiones y limitaciones a las que haya lugar, se debe tomar medidas que garanticen el ejercicio del trabajo de los medios de comunicación, organizaciones no gubernamentales de asistencia humanitaria y defensa de derechos, y prestación de otros servicios necesarios en el contexto de la crisis.

Cerrando el círculo de su acertada visión, la Corte Constitucional en el dictamen en cuestión hace referencia y énfasis en el hecho de que cualquier actividad laboral o

productiva debe revestirse de la vigilancia del cumplimiento de los protocolos de bioseguridad y del respeto a las medidas de aislamiento y distanciamiento social pertinentes.

Adicionalmente, la Corte Constitucional, en su dictamen, efectúa un contraste objetivo de determinadas disposiciones cuya naturaleza descansa tanto en la Constitución como en la Ley, referentes al ámbito de las competencias propias de la Administración Pública y de la Fuerza Pública, exaltando sus facultades y las tareas específicas inherentes al ejercicio de su función, en razón de su competencia.

Dentro de este contexto, hace referencia, por ejemplo, a las tareas complementarias que pueden realizar las Fuerzas Armadas en base a la Ley de Seguridad Pública y del Estado, de aquellas que pueden y deben realizar los Gobierno Autónomos Descentralizados de conformidad con el Código Orgánico de Organización Territorial, COOTAD, sin perjuicio de invocar otros cuerpos normativos como el Código Orgánico de Entidades de Seguridad Ciudadana y Orden Público, COECOP, mismo que involucra dentro del contexto de coordinación de actividades a la Policía Nacional.

Avanzando con el análisis del dictamen n.º 5-20-EE/20, encontramos lineamientos jurídico-constitucionales que, en el desarrollo normativo que debería suscitarse fuera del radio de acción de un estado de excepción, involucra a otras funciones del Estado fuera del Ejecutivo, concretamente al Poder Legislativo (Asamblea Nacional), pues, así se determina en el párrafo 72 que textualmente dice:

En primer lugar, en la práctica se ha visto que, a efectos de prevenir la propagación de la pandemia por COVID-19 y garantizar el derecho a la salud se requiere que existan regulaciones más estrictas a ciertos derechos. Esto únicamente es posible mediante la adopción de una ley orgánica, conforme lo determina el artículo 133 numeral 2 de la Constitución, que establezca las disposiciones necesarias y en armonía con el artículo 11 numeral 4 del texto fundamental. Evidentemente, toda regulación o limitación al ejercicio de los derechos deberá ser razonable, proporcional y ajustada al propio texto constitucional.⁵³

Consecuentemente, efectuando la interpretación correspondiente de este párrafo se extraen dos aspectos fundamentales, el primero, que las restricciones a ciertos derechos constitucionales es factible únicamente mediante la emisión de una ley orgánica; y, el segundo, que, para el efecto, se torna imprescindible la intervención de la Asamblea Nacional, la cual ha de seguir el camino previsto en la Constitución para la producción

⁵³ Ecuador Corte Constitucional del Ecuador, *Dictamen No. 5-20-EE/20*, párr. 72.

de la referida ley orgánica, sin perjuicio de la participación del Ejecutivo en calidad de colegislador.

Al respecto, vale la pena comentar que hasta la presente fecha, a más de la Ley Orgánica de Apoyo Humanitario, publicada en el registro oficial el 22 de junio de 2020, que contiene reformas laborales impulsadas por presidente de Ecuador, Lenín Moreno, en el contexto de la crisis del covid-1 no hemos evidenciado que el Poder Legislativo haya producido ninguna ley importante destinada a contrarrestar la pandemia, por el contrario, se aprecia un franco deterioro de esa función, a tal punto de llegar a generarse una verdadera crisis legislativa, caracterizada adicionalmente por una implacable postura antagónica frente al Poder Ejecutivo.

Del párrafo 73, se desprende que la Corte considera que, varias de las medias adoptadas por los COE, bien podrían haber sido asumidas dentro del régimen ordinario y en sintonía con la Constitución, por los organismos competentes, llamados a regular los derechos suspendidos en el estado de excepción, con el único propósito de mitigar la pandemia por COVID-19.

Dentro de este contexto, hace referencia a medidas como la prohibición de espectáculos públicos, las restricciones vehiculares, los aforos, la regulación sobre transporte en toda la República, la prohibición de ventas de bebidas alcohólicas, la regulación sobre el uso de playas, las regulación de clases presenciales, la regulación sobre la apertura de bares, discotecas y centros de diversión, la restricción de actividades físicas en lugares cerrados, la regulación sobre aforos en lugares comerciales, la suspensión de la jornada en el sector público y en el teletrabajo y, en general, sobre las medidas de bioseguridad.

Desde otra perspectiva, vale la pena comentar las adquisiciones mediante procesos contractuales por parte del Estado, aspecto que resulta tangencial con el de las requisiciones y que, en todo caso, desembocan en el ámbito de la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública (LOSNC) haciendo referencia a la declaratoria de emergencia.

Al respecto, resulta imperdonable que la figura de emergencia amparada por la Constitución y la Ley para asumir las compras públicas de insumos necesarios para enfrentar la crisis, haya sido paradójicamente mal utilizada por varios servidores públicos que, aprovechándose de la pandemia por COVID-19 y sus efectos, han lucrado fraudulentamente para sí y en perjuicio de la población, ocasionando insólitos escenarios de corrupción y de irrespeto al sentir cívico y a la Patria. Tal el caso de la adquisición de

las pruebas PCR prescritas, la compra de mascarillas, de fundas para cadáveres, y otros insumos para combatir la epidemia con exorbitantes sobrepuestos, sentando verdaderos escándalos sin nombre a nivel de la República.

Sobre lo dicho últimamente, basta remitirnos a los precedentes noticiosos que han puesto en evidencia tales hechos bochornosos, dentro de los cuales se han visto involucradas autoridades del anterior Gobierno Nacional y otras que corresponden a los Gobiernos Autónomos Descentralizados, hallándose en decurso los procesos penales correspondientes, principalmente por los delitos de peculado, cohecho, concusión, enriquecimiento ilícito, e incluso delincuencia organizada.

Tanto es así que, la Corte Constitucional en el párrafo 129 advierte, entre otras cosas, lo siguiente

las autoridades competentes deben transparentar la información, los procesos completos de compras públicas, el uso y el destino de los recursos públicos. Las autoridades encargadas de las compras públicas deberán garantizar la transparencia, rendir cuentas, informar, promocionar, publicitar todo el ciclo de la contratación pública, e informar a la Contraloría General del Estado acerca de las irregularidades encontradas en el ejercicio de sus competencias.⁵⁴

A nivel del párrafo 112, se extrae el resaltamiento que efectúa la Corte Constitucional respecto del ámbito de competencias de absolutamente todas las entidades del sector público en general y del COE Nacional en particular, invocando el artículo 245 del COECOP, manifestando que, en caso de emergencia, eventos adversos o de riesgo frente a los cuales deben concurrir varias fuentes de socorro, el mando técnico general lo ha de asumir el Comité de Operaciones Nacional, el Provincial, el Cantonal o el Metropolitano, según sea el caso, acotando que las operaciones estarán a cargo de la Policía Nacional.

Complementariamente en el párrafo 113, la Corte toma como fundamento el artículo 24 del Reglamento a la Ley de Seguridad Pública y del Estado y expresa que el COE tiene la obligación de abarcar o incluir a instancias interinstitucionales responsables en cada uno de sus territorios, con el fin de coordinar acciones para ponderar la reducción de riesgos, incluyendo en estas a la respuesta y recuperación de las personas que se encuentren en situación de emergencia.

⁵⁴ Ecuador Corte Constitucional del Ecuador, *Dictamen No. 5-20-EE/20*, párr. 129.

Consecuentemente, la Corte, insiste en que, de la normativa invocada, el COE constituye una instancia técnica de coordinación interinstitucional cuya actuación ha de circunscribirse exclusivamente a los casos de emergencia, eventos adversos o de riesgo.

Adicionalmente, en el párrafo 115 hace referencia al manual del COE, pudiendo rescatarse de esa normativa el hecho de que, sin perjuicio de la presencia del COE Nacional, también existen comités de naturaleza regional, provincial y cantonal, generándose de esta manera una descentralización de sus funciones y responsabilidades frente a las situaciones de emergencia como es justamente la de la crisis sanitaria por la COVID-19.

En este punto, vale la pena recordar que, en líneas anteriores, ya habíamos invocado cuales son las funciones generales del COE, destacándose que el mismo posee competencias legales y reglamentarias, relacionadas con la identificación, análisis y resolución de los problemas que se requieran para enfrentar la crisis sanitaria generada por la COVID-19.

Como otro aspecto de suma importancia, la Corte, en su dictamen, párrs. 125 al 129, es enfática al estimar que la necesidad de que un estado de excepción no se mantenga de forma indefinida en el tiempo, no implica que la crisis sanitaria que lo motivó haya desaparecido.

Llega a la conclusión categórica de que justamente, dada la presencia indefinida de la crisis sanitaria por COVID-19, es imperativo que los causes institucionalizados en el régimen ordinario continúen actuando de manera armónica e interconectada, priorizando las medidas de prevención a través de la difusión apropiada de medidas de bioseguridad de manera general y colectiva.

También, deja en claro que esta es una responsabilidad ineludible del Estado, vale decir del Gobierno central y de los distintos niveles de Gobierno Descentralizado.

Para concluir el análisis del dictamen, es pertinente rescatar la postura de la Corte Constitucional, en el sentido de que son la Asamblea Nacional y los órganos descentralizados con potestad normativa, los que tienen que atender prioritariamente aquellas iniciativas normativas que pretendan enfrentar la crisis sanitaria.

Lo que es más, la Corte indica que es el Poder Legislativo el que debe realizar las reformas normativas necesarias, de manera que la legislación vigente en la materia, tendiente a enfrentar la crisis por COVID-19, se ajuste al régimen ordinario.

Por último, la Corte insiste en el hecho de que todas las acciones tendientes a enfrentar la crisis en el régimen ordinario, deben imperativamente circunscribirse al

respeto de la Constitución, la Ley y las demás normas inferiores, según el orden jerárquico de su aplicación, todo, sin perjuicio de señalar que en el acápite VI, confluye con la emisión de su decisión, confiriendo dictamen favorable al Decreto Ejecutivo 1126 en relación a la renovación por 30 días del estado de excepción.

Con relación al análisis precedente, estimamos imprescindible aclarar que el mismo tiene como finalidad resaltar los puntos más relevantes acerca de la posición de la Corte Constitucional para que, las autoridades, en los distintos niveles de gobierno, actúen coordinadamente fuera del estado de excepción y consecuentemente, generen producción normativa dentro del régimen ordinario para enfrentar la pandemia por COVID-19, más aún, si consideramos la presencia de la misma dentro de la incertidumbre de no saber cuál va a ser su temporalidad.

De otra parte, cabe advertir que el aspecto medular del análisis que hemos efectuado en líneas anteriores constituye la base primordial para trazar la determinación de la vía jurídica que, terminado el estado de excepción, permita la continuación de la producción normativa para contrarrestar los efectos de la catástrofe sanitaria y, al mismo tiempo y en consecuencia, de ser el caso, para continuar limitando los derechos constitucionales de libertad de tránsito (circulación) y reunión, debido a la prevalencia de la COVID-19.

3. Determinación de la vía jurídica para la emisión de la normativa que continúe limitando los derechos de libertad de tránsito (circulación) y reunión, debido a la prevalencia de la COVID-19, una vez terminado el estado de excepción

El desarrollo de este segmento, merece en realidad ser absolutamente concreto y sucinto, toda vez que, como advertimos anteriormente, su esencia se halla íntimamente vinculada con el espíritu del dictamen 5-20-EE/20 y el análisis correspondiente que nos permitimos realizar acerca del mismo.

Por consiguiente, efectuando un corolario abstractivo de los precedentes constitucionales que arroja el dictamen en referencia, hemos de insistir en el hecho de que los estados de excepción previstos en la Constitución pueden y deben ser decretados cuando la casuística prevista en esa norma superior así lo amerite; empero, queda claro que, bajo ningún concepto deben superar el tiempo máximo de 90 días que, incluida una renovación, es factible aplicar, al tenor de lo previsto en el artículo 166 de la Constitución.

Cabe recalcar entonces, que, concluido el estado de excepción, desde el punto de vista jurídico-constitucional expresado por el máximo órgano de control e interpretación constitucional, es pertinente que las diversas autoridades estatales, en las distintas funciones, instituciones y organismos, incluidas la Asamblea Nacional y los Gobiernos Autónomos Descentralizados actúen de manera coordinada dentro del régimen ordinario, generando una producción normativa que les permita planificar y contrarrestar los fenómenos suscitados por la situación de emergencia, en el presente caso, la crisis sanitaria por COVID-19.

Al respecto, es preciso puntualizar que, en el caso de limitación de derechos constitucionales, como son el de libertad de tránsito (circulación) y de reunión, la vía correcta para hacerlo, respetando las garantías normativas, es únicamente a través de una ley orgánica, expedida por la Asamblea Nacional en la forma establecida por la CRE, caso contrario cualquiera, por más intenciones legítimas y de bien común que tenga, podría limitar, suspender y/o restringir derechos.

Sin embargo, resulta evidente que las regulaciones emitidas por el COE Nacional y los COE seccionales, para combatir la pandemia por COVID-19, obedecieron a un estado de necesidad, más aún cuando la función legislativa y los GAD municipales no generaron una normativa adecuada y oportuna para el efecto.

En esencia, las regulaciones del COE Nacional y COE seccionales, dado el estado de necesidad, van orientadas y destinadas a consolidar las normas de bioseguridad, distanciamiento social y regularización general, no solo para combatir los efectos de la referida pandemia, sino para prevenir su continuidad.

Sin perjuicio de lo dicho, estimamos importante reconocer que frente a los efectos de tan grave afectación social y humana que hasta la fecha continúa generando la crisis sanitaria por COVID-19, las distintas funciones, organismos e instituciones del Estado, no deben escatimar sus esfuerzos para actuar de manera coordinada tanto en la planificación como en la expedición de normativa que les permita implementar actuaciones contundentes orientadas a contrarrestar el fenómeno sanitario.

Evidentemente, dentro de ese contexto, se ha de incluir indefectiblemente la limitación de los derechos de libertad de tránsito y de reunión en la medida proporcional y consecuente que la realidad lo demande, para evitar efectos atentatorios a la salud y a la vida de las personas.

Adicionalmente, es pertinente elevar una exhortación especialísima a la Asamblea Nacional y a los GAD municipales, a efectos de que trabajen con mayor ahínco y decisión,

tanto en la producción de normativa, como en la revisión de la ya existente, para contrarrestar con mayor fuerza a la pandemia por COVID-19 y sus efectos, así como para prepararse ante un eventual surgimiento de futuras crisis sanitarias y, de esta manera, cumplir con la preclara visión que la Corte Constitucional del Ecuador se ha servido conferir a través de sus ejecutorias jurídicas.

Ejemplificativamente, a nuestro criterio, la Asamblea Nacional debería emitir una ley orgánica, que podría, sin perjuicio de otro nombre, denominarse “Ley Orgánica para combatir la crisis sanitaria provocada por la pandemia proveniente de la COVID-19”.

En la ley en cuestión el objeto de la misma, debe ser absolutamente específico, esto es, que, verse exclusivamente sobre disposiciones en torno a la crisis sanitaria y los efectos que la misma genera, en relación con la calamidad pública provocada por la COVID-19, tomando en cuenta lo prescrito por el artículo 133, 2 de la Constitución, esto es, que, tratándose de una ley que va a regular el ejercicio de derechos constitucionales, debe tener imperativamente la calidad de orgánica.

Los organismos involucrados para la ejecución de la ley, deberían ser los distintos COE y los diversos Gobiernos Autónomos Descentralizados del país.

De otra parte, la ley, debería definir los escenarios concretos, frente a los cuales cabría la limitación de derechos, fundamentalmente los relativos a la libertad de tránsito (circulación) y la libertad de reunión, en la especie, por ejemplo, habría que considerar la carga y propagación del virus y sus sublinajes, los índices de contagio, la tasa de mortalidad, los efectos secundarios, tanto a nivel nacional como regional, entre otros aspectos.

Adicionalmente, las medidas que se adopten tendrían que justificarse y ser proporcionales frente a los escenarios descritos en dicha ley.

Tales medidas, deberían estar relacionadas con horarios de movilidad, apertura y cierre de locales e instituciones públicas y privadas, aforos, presentación de pruebas médicas, etc.

Objetivamente, los COE y los GADs, serían los delegados natos para actuar descentralizadamente y tendrían la facultad de emitir regulaciones tendientes a controlar y contrarrestar los efectos de la pandemia generada por la COVID-19, dentro de las cuales se contemplaría a su vez la facultad para restringir principalmente, los derechos de libertad de tránsito (circulación) y de libertad de reunión, entre otros, de haber justificación para el efecto.

Entre varios aspectos, la detección de los índices de enfermedad y contagio por COVID-19, debería ser analizada y estudiada descentralizadamente, acorde con la competencia de los COE y los GADs respectivos, mismos que deberían respaldar y sustentar motivadamente los particulares, mediante la emisión de un informe, a efectos de que el mismo sirva de base para la adopción de las medidas regulatorias pertinentes.

Otro elemento importante que debe contemplar la sugerida ley es el hecho de que las regulaciones emitidas por los COE y los GADs, tendientes a limitar los derechos de tránsito (circulación) y de reunión, estarán siempre sujetas a una temporalidad, que necesariamente dependerá del grado de prevalencia o no de los efectos que produce la pandemia.

Por último, es muy importante recordar que esta ley, al igual que todas las normas que forman parte constitutiva del ordenamiento jurídico interno del Estado ecuatoriano, se hallaría potencialmente sometida al control de la Corte Constitucional del Ecuador, al tenor de lo previsto en el artículo 436, 2 de la Constitución y el artículo 75, letra c de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional.

Finalmente, como una nota de carácter aclaratorio y complementario, debe considerarse que la pandemia por COVID-19 y su consecuente problemático en los ámbitos económico, político, social y jurídico, continúa sin que se advierta aun la fecha de su conclusión.

Conclusiones y recomendaciones

Conclusiones

A la luz del análisis jurídico-constitucional efectuado en torno a las regulaciones emitidas por el COE Nacional y los demás COE, luego de terminado el estado de excepción, limitando los derechos de libertad de tránsito (circulación) y de reunión, llegamos a la conclusión de que, al no contar éstos con una disposición constitucional o legal expresa que les permita generar producción normativa a posteriori de dicho estado, las mismas evidentemente presentan visos de ilegalidad, no obstante, obedecieron a un indiscutible estado de necesidad, frente a la inacción de los órganos competentes que debieron con oportunidad legislar por la vía ordinaria, tales como la Asamblea Nacional emitiendo una ley orgánica y los GAD a través de ordenanzas municipales.

En razón de la conclusión precedente, se extrae a la vez que, a pesar de la inobservancia jurídica de las referidas regulaciones emitidas por parte de los COE, en contraste con la realidad existencial y fundamentalmente con la obligación de toda autoridad pública de proteger los derechos humanos, las mismas resultaron positivas en la medida en que salvaguardaron los derechos a la salud y a la vida de los ecuatorianos.

Resulta evidente que las medidas restrictivas de derechos constitucionales merecen inevitablemente ser estimadas en relación al valor esencial de los mismos. En la especie, fue indefectible limitar los derechos constitucionales de tránsito (circulación) y reunión en pro de salvaguardar los derechos inherentes a la vida, la salud y la integridad física.

Las drásticas repercusiones de la pandemia por COVID-19 en el Ecuador, exigen de modo imperativo que todas las autoridades involucradas, al amparo de la Constitución y de la ley, coordinen oportunamente acciones planificadas y emitan, en el ámbito de sus competencias, una normativa adecuada para contrarrestar los efectos de la crisis sanitaria generada por la COVID-19, cuya duración sigue siendo indeterminada.

Salta a la luz que, lamentablemente, dada la crisis política que atraviesa el Ecuador, fundamentalmente por la ruptura y antagonismo existente entre los poderes Ejecutivo y Legislativo, no ha existido una producción adecuada de leyes en sentido general y mucho peor en pro de contrarrestar los efectos de la pandemia originada por la COVID-19, situación que resulta de elemental demostración si nos remitimos a una

revisión histórica de producción normativa en esos niveles. Igual situación y por distintas razones observamos que los GAD tampoco han respondido dentro de la magnitud que la crisis ha demandado.

Se llega a la conclusión indubitable que, si bien los desastres deberían ser tomados como una oportunidad para mejorar las condiciones de vida dentro de una nación, en el caso de la pandemia generada por la COVID-19 en Ecuador se tomó como oportunidad para saquear los ya debilitados recursos públicos, con el agravante de que la población no ha actuado con conciencia colectiva, evidenciando más bien un desacato a las medidas de restricción orientadas a combatir tan grave pandemia.

Recomendaciones

Se exhorta a la Asamblea Nacional, a superar la crisis parlamentaria que le aqueja en los actuales momentos y a sublimar las diferencias políticas de los asambleístas en pro de generar nuevas leyes y revisar las anteriores para que, de manera armonizada con la Constitución y la Ley, se pueda continuar contrarrestando con mayor eficacia los efectos generados por la pandemia por COVID-19.

Se invita a las Carteras de Educación y de Salud a continuar con campañas coordinadas acerca de bioseguridad, distanciamiento y conductas estratégicas para evitar la propagación de la COVID-19.

Se estimula a toda la ciudadanía ecuatoriana a generar conciencia sobre la gravedad de los efectos de la crisis sanitaria por COVID-19 y, consecuentemente a reforzar su disciplina en acatamiento a las normas emitidas por las autoridades públicas competentes, en aras de salvaguardar de modo colectivo la integridad física, la salud y la vida de las personas dentro del contexto de la pandemia por COVID-19 que aún se halla latente.

El desarrollo de la pandemia por COVID-19 generó un impacto sin precedentes, prolongado en el tiempo y cuyo incremento ha dependido también de la conducta humana.

Por tanto, es necesario y urgente la creación de un marco legal nacional que permita brindar soporte y sostenibilidad a la gestión de la crisis, garantizando así una adecuada administración de los recursos públicos a través de los entes competentes en el manejo de la gestión de riesgos.

Así también, hace falta la ejecución de medidas restrictivas focalizadas en sectores de mayor incidencia de incivildades, con la creación de leyes que regulen la

conducta y convivencia social pacífica, con cumplimiento a lo previsto en el artículo 133, 2 de la Constitución.

Por resultar un tema de elemental conexidad con el objeto de estudio, ahora más que nunca, observamos el valor indiscutible de las políticas públicas que deben implementarse, principalmente en el ámbito de la salud y de la educación, pues, por un lado, las campañas masivas de vacunación deben continuar y, por otro, la información y la educación sobre regulaciones generales de bioseguridad deben acrecentarse a nivel nacional.

Bibliografía

- Agencia EFE. “Piden evaluar la posibilidad de decretar el estado de excepción en Guayaquil”. *Agencia EFE*, 7 de enero de 2022. <https://www.efe.com/efe/america/sociedad/piden-evaluar-la-posibilidad-de-decretar-el-estado-excepcion-en-guayaquil/20000013-4713022>.
- Aguilar, Juan Pablo. *Entre la retórica de lo nuevo y la persistencia del pasado: La Corte Constitucional y los estados de excepción*. Quito, 2020. https://www.usfq.edu.ec/publicaciones/iurisDictio/archivo_de_contenidos/Documents/IurisDictio_13/entre_la_retorica_de_lo_nuevo_y_la_persistencia_del_.pd.
- Ávila Linzán, Luis Fernando. *Emancipación y transformación constitucional 1*. Quito: Centro de Estudios y Difusión del Derecho Constitucional. 2011.
- . *Emancipación y transformación constitucional 2*. Quito: Centro de Estudios y Difusión del Derecho Constitucional. 2011.
- Ávila Santamaría, Ramiro. *Los derechos y sus garantías: ensayos críticos*. Quito: Centro de Estudios y Difusión del Derecho Constitucional. 2011.
- Ávila Santamaría, Ramiro, Agustín Grijalva Jiménez, y Rubén Martínez Dalmau. *Desafíos constitucionales: La Constitución ecuatoriana del 2008 en perspectiva*. Quito: Ministerio de Justicia y Derechos Humanos. 2008.
- Benavides Ordóñez, Jorge, y Jhoel Escudero Soliz, coords. *Manual de justicia constitucional ecuatoriana*. Quito: Centro de Estudios y Difusión del Derecho Constitucional. 2013.
- Beristain, Carlos Martín. *Diálogos sobre la reparación: Qué reparar en los casos de violaciones de derechos humanos*. Quito: Ministerio de Justicia y Derechos Humanos. 2011.
- Carbonell, Miguel. *Globalización y Derecho*. Quito: Ministerio de Justicia y Derechos Humanos. 2009.
- . *El principio de proporcionalidad y la interpretación constitucional*. Quito: Ministerio de Justicia y Derechos Humanos. 2008.
- CIDH Asamblea General. *Convención Americana Sobre Derechos Humanos (Pacto de San José)*. Resolución 1/2020 Pandemia y Derechos Humanos en las Américas. 10 de abril de 2020.
- EC. 2008. *Constitución de la República del Ecuador*. Registro oficial 449, 20 de octubre.

- . 2009. *Ley de Seguridad Pública y del Estado*. Registro Oficial, Suplemento 35, 28 de septiembre.
- . 2020. *Decreto Ejecutivo 1126*. Registro Oficial N° 279, Segundo Suplemento, 01 de septiembre de 2020.
- . Corte Constitucional del Ecuador. “Dictamen No. 3-20-EE/20”. En *Caso n.º 3-20-EE*. 10 de agosto de 2020.
- . Corte Constitucional del Ecuador. “Dictamen No. 5-20-EE/20”. En *Caso n.º 5-20-EE*. 24 de agosto de 2020.
- . COE Nacional. “Resolución COE Nacional”. 20 de mayo de 2021.
- . COE Nacional. “Resolución COE Nacional”. 10 de junio de 2021.
- . COE Nacional “Resolución COE Nacional”. 29 de julio de 2021.
- . COE Nacional “Resolución COE Nacional”. 20 de agosto de 2021.
- . COE Nacional “Resolución COE Nacional”. 29 de septiembre de 2021.
- . COE Nacional “Resolución COE Nacional”. 6 de octubre de 2021.
- . COE Nacional “Resolución COE Nacional”. 29 de noviembre de 2021.
- . COE Nacional Ecuador “Resolución COE Nacional”. 14 de diciembre de 2021.
- . COE Nacional “Resolución COE Nacional”. 3 de enero de 2022.
- . COE Nacional “Resolución COE Nacional”. 02 de febrero de 2022.
- . COE Nacional “Resolución COE Nacional”. 17 de marzo de 2022.
- CR. 1949. *Constitución Política de Costa Rica*. 8 de noviembre.
- Centro de Información Jurídica en Línea. “La Libertad De Tránsito”, CIJUL en línea. Accedido 3 de febrero de 2022. <https://cijulenlinea.ucr.ac.cr/2013/la-libertad-de-transito/>.
- ONU Asamblea General. *Declaración Universal de Derechos Humanos Adoptada y proclamada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en su resolución 217 A (III)*, 10 de diciembre de 1948.
- FGH. “Ecuador mantiene restricciones tras fin del Estado de excepción”. *Telesur TV*. Accedido 28 de marzo de 2022. <https://www.telesurtv.net/news/ecuador-mantiene-restricciones-estado-excepcion-20210521-0026.html>.
- Garrote Massó, Marcos Francisco. “El derecho de reunión y manifestación en el nuevo marco regulatorio de la ley de protección de seguridad ciudadana lo 4/2015 de 30 de marzo”. *Estudio de Deusto* n.º 2 (2016):101-26. doi: 10.18543/ed-64(2)-2016.
- Guerrero del Pozo, Juan Francisco. *Las Garantías Jurisdiccionales Constitucionales en el Ecuador*. Quito: Corporación de estudios y publicaciones, 2020.

- González Becerra, Liliana. “Los estados de excepción: aspectos conceptuales y su desarrollo constitucional en Ecuador”. *Revista de Derecho Fiscal* 18 (2020): 143-64. doi: 10.18601/16926722.n18.06.
- Instituto Interamericano de Derechos Humanos. *Estudios Básicos de Derechos Humanos* VI. San José: Instituto Interamericano de Derechos Humanos, 1996.
- Jiménez Tacle, Vinicio. “La libertad de asociación y de reunión con fines pacíficos - Derecho Ecuador”. 24 de noviembre de 2005. <https://derechoecuador.com/la-libertad-de-asociacioacuten-y-de-reunioacuten-con-fines-paciacuteficos/>.
- Martínez Molina, Dunia. *Genealogía de la justicia constitucional ecuatoriana*. Quito: Centro de Estudios y Difusión del Derecho Constitucional, 2011.
- Melo Delgado, Rosa. *El estado de excepción en el actual constitucionalismo andino*. Quito: Universidad Andina Simón Bolívar / Corporación Editora Nacional, 2015.
- Montaña Pinto, Juan, y Angélica Porras Velasco, eds. *Apuntes de derecho procesal constitucional 1*. Quito: Centro de Estudios y Difusión del Derecho Constitucional, 2011.
- . eds. *Apuntes de derecho procesal constitucional 2*. Quito: Centro de Estudios y Difusión del Derecho Constitucional, 2011.
- . eds. *Apuntes de derecho procesal constitucional 3*. Quito: Centro de Estudios y Difusión del Derecho Constitucional, 2011.
- Moreira, María Elena. “Definición y características de los Derechos Humanos”. 24 de noviembre de 2005. <https://derechoecuador.com/definicioacuten-y-caracteriacutesticas-de-los-derechos-humanos/>.
- Muirragui Dávalos, María. *Apuntes de derecho procesal constitucional*. Quito: Corte Constitucional para el Período de Transición. 3. 2011.
- Orin Lopez, Marina. “La ciudadanía universal”. *EcoPolítica*, 28 de junio de 2015. <https://ecopolitica.org/la-ciudadania-universal-utopia-republica-ecuador/>.
- Oyarte, Rafael. *Debido Proceso*. Quito: Corporación de Estudios y Publicaciones, 2016.
- ONU, Asamblea General. *La Declaración Universal de Derechos Humanos*, 10 de diciembre de 1948.
- ONU, CIDH, y RELE. *Declaración Conjunta sobre el Derecho a la Libertad de Reunión Pacífica y a la Gobernanza Democrática*, 9 de diciembre de 2020.
- ONU, Asamblea General. 1965. *Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos*, 23 de marzo de 1976.

- Porras Velasco, Angélica, y Johanna Romero Larco. *Guía de Jurisprudencia Constitucional Ecuatoriana 2*. Quito: Centro de Estudios y Difusión del Derecho Constitucional. 2012.
- Prieto Méndez, Julio Marcelo. *Derechos de la naturaleza: Fundamento, contenido y exigibilidad constitucional*. Quito: Centro de Estudios y Difusión del Derecho Constitucional, 2013.
- Procuraduría General del Estado. *Compendio de extractos de fallos y resoluciones constitucionales, judiciales y resoluciones normativas VI*. Quito: PGE, 2014.