

ppi 201502ZU4645

Esta publicación científica en formato digital es continuidad de la revista impresa
ISSN-Versión Impresa 0798-1406 / ISSN-Versión on line 2542-3185 Depósito legal pp
197402ZU34



CUESTIONES POLÍTICAS

Instituto de Estudios Políticos y Derecho Público "Dr. Humberto J. La Roche"
de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas de la Universidad del Zulia
Maracaibo, Venezuela



Vol.42

Nº 80

Enero

Marzo

2024

Los estados de excepción en Ecuador y su impacto en el derecho al turismo: Estudio de los Decretos Ejecutivos No. 110 y 112

DOI: <https://doi.org/10.46398/cuestpol.4280.03>

*Leo Ruperti León **

Resumen

En enero de 2024, se emiten dos Decretos Ejecutivos en los cuales se declara un estado de excepción por la grave conmoción interna y la existencia de un conflicto armado interno. Este dictado conllevó la restricción de ciertos derechos que afectan de forma directa el libre desenvolvimiento de las actividades relacionadas con el turismo. En el presente trabajo se intenta determinar el impacto que tienen los estados de excepción en Ecuador en el ejercicio del derecho al turismo, con énfasis especial en los Decretos Ejecutivos No. 110 y No. 111. La metodología usada es bibliográfica y descriptiva, con aplicación de la técnica de análisis de contenido. La relación jurídica entre la vigencia de un estado de excepción y la protección del turismo es un vínculo que exige ser examinado con precisión, dado los diversos factores involucrados: por un lado, está la potestad que tiene el Estado para el mantenimiento de la paz y la seguridad ciudadana, y; por el otro, se encuentra la libertad que tienen las personas al descanso, esparcimiento y disfrute. Se concluye que el Estado ecuatoriano en medio de la excepcionalidad debe garantizar: la integridad y derechos de los turistas y resguardar la actividad turística en general.

Palabras clave: estados de excepción; grave conmoción interna; conflicto armado interno; derecho al turismo; actividades turísticas.

* Doctor en Ciencias Jurídicas de la Universidad del Zulia. Docente de la Universidad Laica Eloy Alfaro de Manabí (ULEAM). Ecuador. ORCID ID: <https://orcid.org/0000-0003-4986-9228>. Email: leoruperti@hotmail.com

States of emergency in Ecuador and their impact on the right to tourism: A study of Executive Decrees No. 110 and 112

Abstract

In January 2024, two Executive Decrees were issued declaring a state of exception due to the serious internal commotion and the existence of an internal armed conflict. This dictation entailed the restriction of certain rights that directly affect the free development of activities related to tourism. This paper attempts to determine the impact of states of exception in Ecuador on the exercise of the right to tourism, with special emphasis on Executive Decrees No. 110 and No. 111. The methodology used is bibliographic and descriptive, with the application of the content analysis technique. The legal relationship between the validity of a state of emergency and the protection of tourism is a link that requires precise examination, given the various factors involved: on the one hand, there is the power of the State to maintain peace and public safety, and on the other, the freedom of people to rest, leisure and enjoyment. It is concluded that the Ecuadorian State in the midst of the exceptionality must guarantee: the integrity and rights of tourists and safeguard the tourist activity in general.

Keywords: states of exception; severe internal shock; internal armed conflict; right to tourism; tourist activities.

Introducción

El debate académico sobre el derecho al turismo es escaso, lo que dificulta elaborar un estado del arte sobre el mismo, especialmente en situaciones de emergencias nacionales. Lo cierto es que al hablar de turismo se hace referencia a una de las vías más expeditas para el desarrollo de las economías, la socialización de las culturales locales y los intercambios internacionales. Sin embargo, en el quehacer diario el turismo, como derecho y como actividad, enfrenta desafíos multidimensionales que deben ser atendidos por los países para su provecho y buena gestión.

Indudablemente, el turismo tiene una repercusión positiva en la vida de las personas, su ejercicio forma parte del crecimiento del ser humano, tiene efectos positivos en la salud física, mental y emocional de las personas, contribuye con los procesos de educación y diversificación cultural, abre mentes a la tolerancia, y cierra brechas por desconocimientos y falta de interacción. Se dice que el turismo es un punto de equilibrio social por su influencia en la creación de empleos y apertura de nuevas oportunidades, por lo que tiene una incidencia positiva en el progreso social.

Desde la óptica de los derechos humanos, el turismo implica el uso del tiempo libre, el acceso a vacaciones, a la libertad de desplazamiento, al descanso, recreación, esparcimiento y distracción. Como es natural los seres humanos tienen derecho a disfrutar y explorar, cuya protección debe ser garantizada por el Estado ecuatoriano en armonía con las disposiciones constitucionales e internacionales sobre la materia, dado que el turismo puede incidir en gran parte de los sectores de la vida nacional.

Según datos anotados por ONU Turismo (2023), para el año 2023, luego de la Pandemia por la Covid-19 y con la reactivación paulatina de las operaciones económicas y del transporte nacional e internacional, en Ecuador arribaron más de 1.400.000 turistas internacionales, lo cual representa un aumento de un 13% respecto del año 2022. En consonancia, los datos anotados por el Ministerio de Turismo (2024b) informan que en el año 2023 hubo 1.410.927 entradas de turistas internacionales, y para el 2022 se calculaban unos 513.825 puestos de empleos en actividades relacionadas con el turismo (Instituto Nacional de Estadística y Censos, 2023).

Como se observa, en el Ecuador el turismo representa una de sus más importantes actividades de desarrollo, generación de empleo e intercambio comercial, por tanto, exige una regulación precisa y conforme a los estándares internacionales de protección del turista y de las actividades turísticas.

Desde el año 2008, Ecuador se ha caracterizado por el sucesivo dictado de estados de excepción -justificado en diversas razones políticas, económicas o sociales- que normalmente restringen algunos derechos de acuerdo a la vigente Constitución de 2008, entre ellos el derecho al libre tránsito. En enero de 2024, el Presidente de la República emite dos Decretos Ejecutivos (No. 110 y No. 111) en los cuales se declara un estado de excepción por la grave conmoción interna y la existencia de un conflicto armado interno en razón de la violencia y criminalidad derivada de acciones terroristas por parte de grupos armados no estatales beligerantes. Este dictado conllevó la restricción de ciertos derechos que afectan de forma directa el libre desenvolvimiento de las actividades relacionadas con el turismo.

Por esta razón, en el presente trabajo se intenta determinar el impacto que tienen los estados de excepción en Ecuador en el ejercicio del derecho al turismo, con énfasis especial en los Decretos Ejecutivos No. 110 (2024a) y No. 111 (2024b). A tal fin, el artículo se estructura en tres partes: estados de excepción: limitaciones al ejercicio de los derechos humanos en el marco de una emergencia; el turismo como derecho a la recreación y esparcimiento en la Constitución de la República del Ecuador; y, regulaciones a la actividad turística en los Decretos Ejecutivos No.110 y No. 111. La metodología se caracteriza por ser bibliográfica descriptiva, mediante la aplicación de la técnica de análisis de contenido, y en referencia a diversos instrumentos

normativos, tanto nacionales como internacionales, y pronunciamientos de la Corte Constitucional del Ecuador.

1. Estados de excepción: limitaciones al ejercicio de los derechos humanos en el marco de una emergencia

Los contextos de emergencias y urgencias nacionales o en territorios específicos de un país, exigen la toma de medidas extremas con el objeto de restaurar el orden perdido, la garantía de la seguridad y vigencia de los derechos humanos. Dichas medidas extremas se encuentran representadas en los estados de excepción. Según la Corte Constitucional del Ecuador (Dictamen No. 014-15-DEE-CC, 2015, pág. 6), un estado de excepción representa:

...un mecanismo o arreglo normativo constitucional con el que cuentan los Estados democráticos para garantizar los derechos de los ciudadanos, dentro del territorio nacional en caso de eventos imprevisibles, derechos que no pueden ser protegidos con los mecanismos jurídico institucionales regulares acogidos en la normativa constitucional y legal. Tanto en derecho internacional como en derecho interno, el estado de excepción implica la suspensión del ejercicio de determinados derechos, sin que esto signifique que aquella facultad sea ilimitada.

Los estados de excepción incluyen medidas temporales extraordinarias -dado que las medidas ordinarias resultan insuficientes- que regulan situaciones de inestabilidad actuales y vigentes (no latentes ni supuestas) que pueden generarse por diversas razones, tales como las previstas en el vigente texto constitucional, el cual indica "...caso de agresión, conflicto armado internacional o interno, grave conmoción interna, calamidad pública o desastre natural", y puede extenderse a todo el territorio nacional o parte de éste (Constitución de la República del Ecuador, 2008, artículo 164).

La Constitución de la República del Ecuador (2008), reconoce dentro de las denominadas funciones de gobierno o funciones políticas que tiene el Presidente de la República, la competencia exclusiva para el dictado de los estados de excepción, regida por los principios de necesidad, proporcionalidad, territorialidad y razonabilidad. Esta competencia se hace efectiva mediante un Decreto Ejecutivo el cual debe contener con precisión la causa y motivación estricta de su dictado, ámbito territorial de aplicación (determinando si es en todo el territorio nacional o en una parte), el lapso de vigencia, las medidas excepcionales que se aplicarán, y los derechos que eventualmente pueden registrarse o limitarse en su ejercicio (artículo 164).

En todo caso, el período máximo de duración de un estado de excepción es de sesenta días, salvo que persistan las causas y motivaciones que lo provocaron, en cuyo caso su vigencia se extendería por unos treinta días

más. En otras palabras, los estados de excepción pueden finalizar: por haber transcurrido el período de sesenta días, por la extinción de la prórroga de treinta días, o si previo a estos lapsos desaparecen las causas que lo motivaron, el presidente de la República debe decretar su terminación y emitir el informe respectivo (Constitución de la República del Ecuador, 2008, pág. artículo 166). Durante la vigencia del estado de excepción, se dejan a salvo todas las responsabilidades que por razones de abusos pudieran incurrir los servidores públicos.

No obstante, esta competencia constitucional reconocida al Presidente de la República si bien es exclusiva no es absoluta, dado que requiere un control *a posteriori* tanto desde el punto de vista de la conveniencia política, como desde el punto de vista de la conveniencia jurídica. Por tanto, tal como lo señala la Corte Constitucional del Ecuador, los decretos que regulan los estados de excepción están sometidos a condicionamientos constitucionales y legales que deben ser observados por el Presidente de la República cuando decida hacer uso de esta potestad (Dictamen No. 6-21-EE, 2021).

A tal efecto, dentro de las cuarenta y ocho horas del dictado del Decreto Ejecutivo contentivo del estado de excepción, el Presidente de la República debe remitirlo a la Asamblea Nacional, a la Corte Constitucional y a los organismos internacionales². La Asamblea Nacional puede decidir su revocatoria o no, entre tanto, la Corte Constitucional se pronunciará acerca de su constitucionalidad (Constitución de la República del Ecuador, 2008, artículo 166), tal como lo define el artículo 436, numeral 8, de la Constitución del 2008. Dicho pronunciamiento procederá de oficio y de forma inmediata cuando el decreto en cuestión contenga limitaciones a derechos constitucionales:

El control constitucional de los estados de excepción tiene por objeto garantizar el disfrute pleno de los derechos constitucionales y salvaguardar el principio de separación y equilibrio de los poderes públicos.

La Corte Constitucional efectuará un control formal y material constitucional automático de los decretos que declaren un estado de excepción y de los que se dicten con fundamento en éste. El trámite del control no afecta la vigencia de dichos actos normativos (Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, 2009, artículo 119).

Ese control constitucional formal y material abarca un conjunto de condiciones de obligatoria observancia por parte del Presidente de la

2 Artículo 31 de la Ley de Seguridad Pública y del Estado (2009). De la notificación a organismos nacionales e internacionales.- De conformidad con la Constitución de la República del Ecuador, la declaratoria de estado de excepción y su renovación, en caso de haberla, deberán ser notificadas a la Asamblea Nacional y a la Corte Constitucional; y, en el ámbito internacional a la Organización de las Naciones Unidas -en adelante solo ONU- y la Organización de Estados Americanos - OEA, en caso de suspensión o limitación de derechos y garantías constitucionales.

República, ello con la finalidad de evitar que los estados de excepción se conviertan en una herramienta rutinaria de limitaciones exacerbadas a derechos y libertades, alejando la esencia real de esta figura, como es la consecución de la normalidad institucional, social, política y económica del país en épocas de peligros y vulneraciones al orden social y constitucional.

En consonancia con lo anterior, es el constituyente quien estipula con claridad los derechos que eventualmente podrían limitarse en su ejercicio durante la vigencia de un estado de excepción: 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 misma Constitución (Constitución de la República del Ecuador, 2008, artículos 165).

Precisamente, la existencia de estas posibles limitaciones a los derechos es lo que justifica que exista un control exhaustivo sobre los estados de excepción. La Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (2009) especifica el contenido, tanto del control formal como del control material, que realiza la Corte Constitucional ante la revisión de un estado de excepción.

Así, la mencionada norma prevé las condiciones formales (control formal) que son verificadas por la Corte Constitucional del Ecuador y que están relacionadas con requisitos procedimentales: identificación de las circunstancias fácticas y correspondencia con los supuestos constitucionales para su procedencia, justificación (motivación), elementos territoriales y temporales, derechos restringidos, y notificaciones procedentes (artículo 120). Por su parte, el control material alude a requisitos esenciales en cuanto al estricto orden constitucional e institucional, por ello la Corte Constitucional debe verificar: la ocurrencia real de las circunstancias fácticas alegadas; los hechos alegados deben evidenciar una agresión, conflicto armado, grave conmoción interna, calamidad pública o desastre natural; las medidas ordinarias existentes no puedan recuperar el orden social; el cumplimiento de los elementos temporales y espaciales conforme al texto constitucional (artículo 121).

Como se comentó, la finalidad de estos controles atiende a la protección y vigencia de los derechos constitucionales. Por regla general, los derechos deben ser disfrutados a plenitud, por lo que es necesario la configuración jurídica completa y sin ninguna duda cuando se procede a su limitación o restricción, con especial atención a los sectores más afectados, por esta razón la Corte Constitucional del Ecuador (Dictamen No. 6-21-EE, 2021, p. 5) afirma:

La declaratoria de estado de excepción debe incluir la suspensión o limitación de derechos de forma clara, al mismo tiempo que, debe asegurar la implementación de mecanismos que posibiliten la incorporación de los puntos de vista de todas y todos los que se verán impactados por la decisión.

En correspondencia con esto, la Ley de Seguridad Pública y del Estado (2009) reconoce, dentro de los principios de la seguridad pública y del Estado, el principio de prevalencia, en el entendido que:

Ninguna norma jurídica podrá restringir el contenido de los derechos y las garantías constitucionales de los habitantes, comunidades, pueblos, nacionalidades, colectivos. Sólo en casos de estados de excepción podrá temporalmente limitarse el ejercicio del derecho a la inviolabilidad de domicilio, inviolabilidad de correspondencia, libertad de tránsito, libertad de asociación y reunión, y libertad de información de conformidad con la Constitución (artículo 4).

Los estados de excepción, como herramienta jurídica para retomar el orden y superar las crisis, debe ser utilizado de forma medida, evitando abusos y aplicándolo en situaciones necesarias y con ajuste constitucional. En Ecuador, desde la vigencia de la Constitución de 2008 hasta 2021 se dictaron 102 estados de excepción (González Becerra, 2021). Desde mayo de 2021 hasta marzo de 2023, se suman 15 estados de excepción. Para inicios del año 2024, el Presidente de la República recién electo, decretó un nuevo estado de excepción por razones de grave conmoción interna en virtud de la violencia e inseguridad generalizada, y declaró la existencia de un conflicto armado interno dada la presencia de grupos beligerantes no estatales que incurren en acciones terroristas en el país, regulados en los Decretos Ejecutivos No. P: 110 (2024a) y No. 111 (2024b).

La grave conmoción interna tiene que ver con la existencia de una real ocurrencia de acontecimientos de extrema intensidad que atentan gravemente contra los derechos, la estabilidad y seguridad institucional, y la convivencia ciudadana, generando una considerable alarma social (Dictamen No. 3-19-EE/19, 2019). Aunado a estas situaciones, también se reconoce la existencia de un conflicto armado interno, con todas las consideraciones nacionales e internacionales que ello conlleva, y que implican enfrentamientos entre dos o más bandos o grupos en un mismo espacio territorial, es decir, dentro de las fronteras de un mismo país que causan destrucción, desestabilización y vulneraciones a los derechos (Comité Internacional de la Cruz Roja, 2012): los conflictos armados internos o conflictos armados no internacionales se desarrollan en el territorio de un país entre sus fuerzas armadas y fuerzas armadas disidentes o grupos armados organizados que controlan parte del territorio (Comité Internacional de la Cruz Roja, 1977). Ambas declaratorias tienen una incidencia determinante en el ejercicio del derecho al turismo, como se verá de seguidas.

2. El turismo como derecho a la recreación y esparcimiento en la Constitución de la República del Ecuador

En términos generales, al hablar de turismo se hace referencia al derecho al turismo y a la libertad de desplazamiento turístico, tal como se menciona en el Código Ético Mundial para el Turismo (Organización Mundial del Turismo, 1999), dicho derecho debe caracterizarse por ser equitativo, responsable y sostenible en beneficio de todos los sectores de la sociedad y sus economías:

El turismo...es una actividad generalmente asociada al descanso, a la diversión, al deporte y al acceso a la cultura y a la naturaleza, debe concebirse y practicarse como un medio privilegiado de desarrollo individual y colectivo. Si se lleva a cabo con la apertura de espíritu necesaria, es un factor insustituible de autoeducación, tolerancia mutua y aprendizaje de las legítimas diferencias entre pueblos y culturas y de su diversidad (Código Ético Mundial para el Turismo, 1999, pág. 4).

Concebido en esos términos, el turismo represente un derecho humano y, por tanto, debe ser garantizado y protegido por el Estado ecuatoriano. Dicho derecho debe disfrutarse con libertad, orientado a permitir el libre desenvolvimiento de la personalidad, el descanso y distracción, la culturización, el crecimiento personal y el respeto a la diversidad. En Ecuador, a nivel constitucional no existe una disposición específica que reconozca al turismo como un derecho humano, no obstante, de acuerdo con el principio de interpretación amplia de los derechos y el principio de progresividad de los mismos, desde el punto de vista integral el derecho al turismo se desprende de otras disposiciones que permiten su afirmación jurídica. En el ámbito de la cultura y la ciencia, la Constitución de la República del Ecuador (2008) expresa un conjunto de derechos relacionados con estas temáticas, las actividades artísticas, el acceso a espacios públicos, y la diversidad. De manera particular, el artículo 24 constitucional plantea que las personas "...tienen derecho a la recreación y al esparcimiento, a la práctica del deporte y al tiempo libre", por lo que se asume que el turismo forma parte integrante de ese derecho a la recreación y al esparcimiento como lo señala el texto constitucional.

Por otro lado, el texto constitucional (2008) expresa dentro de los derechos de libertad, el derecho que tiene toda persona a una vida digna, en salud, alimentación, nutrición, acceso a agua potable, vivienda, saneamiento ambiental, trabajo decente, vestido, seguridad social, además del respeto a su descanso, ocio y cultura. Esto último íntimamente relacionado con el ejercicio del derecho al turismo (artículo 66).

Así, parafraseando el artículo 7 del Código Ético Mundial para el Turismo (Organización Mundial del Turismo, 1999), el derecho al turismo implica la libertad para el descubrimiento del mundo, en crecimiento del tiempo libre. El derecho al turismo se asume como un efecto del derecho al

descanso y al ocio, relacionado con la limitación de la duración del trabajo y el derecho a vacaciones periódicas pagadas, conforme al artículo 24 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos (1948), y en el artículo 7, literal d, del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (1966). Este derecho al turismo debe estar disponible para el disfrute de todas las personas por igual, con independencia de su condición social, de ahí la razón por la que se hable del turismo social, turismo de las familias, turismo de jóvenes y de las personas de tercera edad, entre otros.

Desde una perspectiva más integral, que abarca derechos, libertades, desarrollos socioeconómicos y relaciones internacionales, la Declaración de Manila sobre el Turismo Mundial (Organización Mundial del Turismo, Declaración de Manila sobre el turismo mundial, 1980: 22), concibe al turismo como:

...una actividad esencial de la vida de las naciones, por sus consecuencias directas para los sectores sociales, culturales, educativos y económicos de las sociedades nacionales y para sus relaciones internacionales en todo el mundo. Su auge está vinculado al desarrollo socioeconómico de las naciones y estriba en el acceso del hombre al descanso creativo y a las vacaciones y a su libertad de viaje, en el marco del tiempo libre y del ocio, cuya naturaleza profundamente humana subraya. Su existencia misma y su desarrollo están íntegramente vinculados a un estado de paz duradera, al cual el turismo, por su parte, está llamado a contribuir.

Ahora bien, la Ley de Turismo (2002) en Ecuador presenta una definición del turismo desde una óptica más técnica e instrumental, pues reconoce que el turismo es "... el ejercicio de todas las actividades asociadas con el desplazamiento de personas hacia lugares distintos al de su residencia habitual, sin ánimo de radicarse permanentemente en ellos" (artículo 2). Como se observa, esta definición legislativa lejos de reconocer al turismo como un derecho asociado a la recreación, descanso y esparcimiento, apunta a un concepto más relacionado con la movilidad humana dado que refiere al traslado de la persona a lugares diferentes de su residencia.

En todo caso, se reconoce que es al Estado ecuatoriano y a sus instituciones a quienes les corresponde las responsabilidades y obligaciones que tienen que ver con la promoción, desarrollo y regulación de las actividades turísticas. Esta actividad turística está regida por un conjunto de principios que van desde la importancia de la iniciativa privada, la participación de los gobiernos provinciales y cantonales como consecuencia de la descentralización, la optimización de la infraestructura nacional y eficiencia de los servicios públicos, el cuidado de los recursos naturales y culturales, y la iniciativa y participación comunitaria de los pueblos indígenas, los campesinos, y la comunidad afro ecuatoriana (Ley del Turismo. Ley No. 2002-97, 2002, artículo 3).

En el marco contemporáneo se habla del denominado turismo sustentable, relacionado con el logro de los Objetivos del Desarrollo

Sostenible (ODS) propuestos en la Agenda 2030 del Desarrollo Sostenible (Organización de las Naciones Unidas, 2015), en específico el turismo puede involucrarse en algún de las metas de los objetivos: No. 8: trabajo decente y crecimiento económico inclusivo y sostenible; No. 12: consumo y producción sostenibles; y No. 14: uso sostenible de los océanos y los recursos marinos.

Respecto del ODS 8, se plantea que el turismo, como derecho y como actividad bien gestionada, puede llegar a ser una fuerza que impulse el crecimiento económico de los países. Para ello, es fundamental el acceso al trabajo decente en el ámbito del turismo, que otorgue oportunidades por igual a todas y a todos, como fuerza que impulsa el crecimiento económico de los países. El ODS 12 busca que el turismo sea protagonista en prácticas sostenibles en el consumo y producción en el camino hacia lo sostenibilidad, además que permita la promoción de las producciones locales que impacten de manera positiva y significativa en las economías y culturas. Entre tanto, el ODS 14 relacionado con el turismo costero y marino, apunta a la protección de los ecosistemas, a la conservación de sus ciclos, mediante la gestión sostenible y articulada del turismo, los derechos de la naturaleza, la conservación de las aguas y las actividades económicas como la pesca y la acuicultura (ONU Turismo, 2015).

Por tanto, el régimen jurídico y gestión del turismo como derecho y como actividad, debe tenerse como esencial para el desarrollo de los países, por su innegable impacto en los sectores sociales, culturales, educativos y económicos, y en el ejercicio de libertades por parte de las personas, en su afán y prerrogativa humana de explorar, conocer, disfrutar, descansar, y del derecho a usar del tiempo libre como parte del desarrollo de las personalidades, sin discriminación y acceso efectivo.

Estas consideraciones convergen con las más recientes definiciones acerca de lo que se considera turista, en el entendido de que se trata de una persona que en efecto realiza un viaje por una duración inferior a un año, que incluye pernoctación, a un destino distinto al de su entorno habitual, “...con cualquier finalidad principal (negocios, ocio u otro motivo personal) que no sea la de ser empleado por una entidad residente en el país o lugar visitado” (Código Internacional para la Protección de los Turistas, 2022: 7).

En todo caso, el turismo fomenta el desarrollo de las culturas e implica aprendizajes de tolerancia (Santamaría Freire y López Pérez, 2019). Es imprescindible que el turismo como actividad y como derecho sea bien gestionado por los órganos competentes y por los actores prestadores de servicios, dado que un turismo sin orden, inseguro, y sin políticas corre el riesgo de desarraigar costumbres, fomentar la pérdida de identidad, y propiciar la pérdida de oportunidades, pues la interacción y las oportunidades de diversidad e intercambio cultural deben ser respetuosas, recíprocas y conforme a los códigos de conducta de los pueblos.

3. Regulaciones a la actividad turística en los Decretos Ejecutivos No.110 y 111

En enero de 2024, el Presidente de la República del Ecuador emitió dos decretos ejecutivos orientados a regular la declaratoria del estado de excepción, además de reconocer la existencia de una grave conmoción nacional y el conflicto armado interno. Precisamente, el artículo 28 de la Ley de Seguridad Pública y del Estado (2009) reafirma que los estados de excepción son respuestas ante graves amenazas, bien de origen natural o bien de origen humano, que puedan afectar y poner en peligro la seguridad pública y la estabilidad del Estado: “El estado de excepción es un régimen de legalidad y por lo tanto no se podrán cometer arbitrariedades a pretexto de su declaración”.

El Decreto Ejecutivo No. 110 (2024a) declara el estado de grave conmoción interna por la violencia y criminalidad en el territorio nacional, que abarca de forma especial al Sistema Nacional de Rehabilitación Social. En tal sentido, se ordena la intervención y movilización de la Policía Nacional y de las Fuerzas Armadas en todo el territorio nacional, y en todos los centros de privación de libertad. Este mandato de movilización e intervención constituye una alerta latente para el orden público, pues implica una mayor presencia y control estatal en la cotidianidad de la ciudadanía que, en ocasiones, conlleva a mayores abusos de autoridad e inobservancia a normas constitucionales de respeto a los derechos humanos.

En este contexto, se suspenden temporalmente: el derecho a la libertad de reunión, justificado en la necesidad de prevenir cualquier alteración de la seguridad y del orden público. Otro derecho suspendido es el derecho a la inviolabilidad del domicilio, lo que autoriza que la Policía Nacional y las Fuerzas Armadas puedan realizar inspecciones y requisas para prevenir amenazas presentes o futuras. Igualmente, se restringe el derecho a la libertad de tránsito, por lo que la libre circulación está prohibida desde las 11:00pm hasta las 5:00am, so pena de que la persona sea puesta a la orden de autoridades judiciales competentes.

Por otro lado, se declaran zonas de seguridad a los centros de privación de libertad, así como en un radio de un kilómetro de todo el perímetro de estos centros, en virtud de lo cual la Policía Nacional y las Fuerzas Armadas pueden hacer revisiones y registros de todos los transeúntes y los vehículos que circulen por estas vías.

En relación al ejercicio del derecho al turismo en el Ecuador, en el contexto descrito se advierte que en principio todas estas limitaciones son aplicables a todas las personas que se encuentren dentro de su territorio, con independencia de su condición de turista o no, no obstante, el comentado Decreto Ejecutivo No. 110 (2024a), especifica que en el caso

de las restricciones impuesta al derecho al libre tránsito, se exceptúen los supuestos de personas que deban trasladarse desde y hacia los aeropuertos por vuelos programados dentro del horario del toque de queda. También, el decreto estipula, de forma restringida, que en los casos donde no exista riesgo de violencia y previa verificación de esta situación, el Ministerio de Gobierno podría autorizar la realización de actividades como eventos públicos o actividades turística.

El Decreto Presidencial No. 111 (2024b) viene a reforzar lo previsto en el Decreto No. 110, pues además de la declaratoria de grave conmoción interna, también se reconoce la existencia de un conflicto armado interno con la identificación de grupos del crimen organizado transnacional, como organizaciones terroristas y actores no estatales beligerantes. Además, se ordena a las Fuerzas Armadas la ejecución de operaciones militares: "...bajo el derecho internacional humanitario y respetando los derechos humanos, para neutralizar a los grupos identificados..." (artículo 5).

Por su parte, de acuerdo al comunicado del Ministerio de Turismo (2024b) que prevé las Disposiciones de movilidad para el sector turístico durante el toque de queda, y en específico, en cuanto a la medida que restringe la libertad de tránsito, se autorizó que las actividades del sector se mantengan operativas en beneficio del país, bajo las siguientes condiciones:

La movilización del personal que brinda servicios de alojamiento, de alimentos y bebidas, de transporte turístico, operación y guianza turística se permitirá con la presentación de la credencial del establecimiento turístico al que pertenece.

Los pasajeros que requieran movilizarse desde y hacia los aeropuertos mediante el uso de transporte público o privado deberán presentar el ticket o documento de viaje de manera física o digital. La copia de este documento, también acredita la circulación de quien moviliza al pasajero desde o hacia los aeropuertos (2024b: 14).

Ahora bien, la vigencia del estado de excepción decretada en enero de 2024, entre otras consecuencias, generó un 80% de cancelaciones de las reservas turísticas que se tenían programadas incluso hasta el mes de septiembre de este año, especialmente, los turistas extranjeros sienten miedo de visitar Ecuador en el marco de la vigencia del conflicto armado interno: "...la afectación al turismo es en todas las vías, turistas extranjeros que deciden no viajar al país, nacionales que están temerosos de viajar internamente, y también empresarios que cancelan sus viajes corporativos...", además, los seguros de viajes internacionales no dan cobertura en estado de excepción ni conflictos armado (Primicias, 2023). Por este motivo es imprescindible que las autoridades mantengan un adecuado equilibrio entre la aplicación de las medidas de seguridad en el marco de la excepcionalidad, y el sostenimiento del turismo como actividad y como derecho humano.

La vigencia de estas declaraciones configurativas del estado de excepción representa limitaciones para el libre ejercicio del derecho al turismo como derecho a la recreación y esparcimiento. A este respecto, la Ley de Turismo (2002) establece como política estatal con relación al sector turismo, la obligación del Estado de proteger al turista (artículo 4, literal c). En todo caso, las autoridades competentes deben asegurar la protección de los turistas, de los visitantes y de sus bienes, especialmente de los turistas extranjeros por su condición de vulnerabilidad. Es necesario proveer de medios de comunicación, asistencia, contactos e información a los efectos de evitar cualquier tipo de amenaza o facilitar alguna vía de denuncia en caso de peligro o riesgo (Código Ético Mundial para el Turismo, 1999).

En términos generales, y en el marco de la libertad de desplazamiento turístico, los turistas tienen derecho a la libertad de circulación por el interior de los países y entre países, de conformidad con las normas internacionales y las leyes nacionales, y: "...podrán acceder a las zonas de tránsito y estancia, así como a los sitios turísticos y culturales sin formalidades exageradas ni discriminaciones..." (Código Ético Mundial para el Turismo, 1999, artículo 8). También debe garantizarse en todo momento, aún en situaciones de emergencia nacional, que los turistas tengan acceso a medios de comunicación, servicios administrativos y judiciales, servicios de gestión sanitaria, y acceso a representantes consulares.

A nivel internacional, para garantizar la protección de los turistas en contextos como el experimentado en la realidad ecuatoriana que abarca restricciones de derechos, estados de excepcionalidad, reconocimiento de la criminalidad, entre otras, la Organización Mundial del Turismo emitió el Código Internacional para la Protección de los Turistas (2022), como orientación práctica sobre cómo ayudar a los turistas afectados por emergencias, sanitarias o de otra índole. Conforme a las previsiones de este novedoso Código, se considera situación de emergencia al: "...conjunto de circunstancias inusuales, extraordinarias o imprevisibles, tanto de causa natural como de causa humana, fuera del control del país receptor, que han requerido asistencia a gran escala" (Código Internacional para la Protección de los Turistas, 2022: 7), por lo que dicho concepto en parte puede corresponderse con las situaciones ya comentadas configurativas del estado de excepción declarado por el Presidente de la República del Ecuador, lo cual se ratifica en la definición de lo se conoce como circunstancias inevitables y extraordinarias, lo cual incluye de forma enunciativa: "...disturbios civiles, otros problemas graves de seguridad, como el terrorismo, riesgos significativos para la salud humana...,desastres naturales tales como inundaciones, terremotos o condiciones meteorológicas..." (Código Internacional para la Protección de los Turistas, 2022: 9).

Ante estos esquemas de peligro e inseguridad que puedan generar los estados de excepción en los turistas, el comentado Código Internacional

para la Protección de los Turistas (2022) establece un conjunto de medidas que deben ser aplicadas por los Estados. Dichas medidas revisten distinta naturaleza: medidas de prevención, medidas de información, medidas de asistencia, y medidas de repatriación. La vigencia y aplicación de estas previsiones de protección especial a favor de los turistas resultan fundamentales tanto en épocas de normalidad institucional, pero, sobre todo, en épocas de emergencia o situaciones de conflictos internos, a fin de resguardar su integridad, seguridad, derechos de las personas turistas y la garantía que la actividad turística.

Conclusiones

Los estados de excepción representan un mecanismo constitucional para reforzar –rescatar– el orden público ante circunstancias complejas de agitación social mediante la aplicación de un régimen más estricto, pero limitado por el propio Estado de Derecho y el sistema democrático. La premisa fundamental para la vigencia de los estados de excepción es reconocer su vinculación constitucional dado que se persigue mantener la institucionalidad, pero sin abusos ni arbitrariedades.

Como características resaltantes de los estados de excepción, se deriva la potestad que tiene el Presidente de la República de restringir temporalmente el ejercicio de ciertos derechos que, conforme a la constitucionalidad ecuatoriana, solo pueden ser: el derecho a la inviolabilidad de domicilio, el derecho a la inviolabilidad de correspondencia, el derecho al libertad de tránsito, el derecho a la libertad de asociación y reunión, y el derecho a la libertad de información; no existe posibilidad de restricción fuera de los derechos señalados, en caso de incumplimiento de esta normativa, se estaría ante un abuso tanto del uso de este mecanismo constitucional como en el ejercicio de la fuerza pública.

En todo caso, la obligación del Estado ecuatoriano es la de proteger y garantizar los derechos de todas las personas que se encuentren en su jurisdicción y, en mayor medida, en situaciones de emergencias o urgencias. En ese ámbito de amparo los turistas son sujetos de protección especial que requieren un trato humano; respeto a su identidad, dignidad e integridad; acceso a servicios; libertad de movilización y resguardo de sus bienes.

La relación jurídica entre la vigencia de un estado de excepción y la protección del turismo como derecho y como actividad es un vínculo que exige ser examinado con precisión, dado los diversos factores involucrados: por un lado, está la potestad que tiene el Estado para el mantenimiento de la paz y la seguridad ciudadana, especialmente en contexto donde la criminalidad está desbordada y, por el otro lado, se encuentra la libertad que tienen las personas al descanso, esparcimiento y disfrute.

Como se percibe se tratan de dos extremos, que mediante la aplicación de medidas correctas pueden converger de forma recíproca. Es por eso que el Estado ecuatoriano en medio de la excepcionalidad debe garantizar: la integridad de los turistas, el ejercicio de sus derechos, la activación y resguardo de la actividad turística; entre tanto, el turista y los prestadores de servicios turísticos están en la obligación de cumplir, en el marco legal respectivo, las normativas y reglas necesarios para el restablecimiento de las condiciones de institucionalidad.

Se recuerda que el turismo es una de las mejores opciones para el desarrollo socioeconómico que impulsa el bienestar social, cultural y familiar, por lo que no puede ser vedado, por el contrario, el mismo debe ser incentivado por el valor agregado que aporta a las localidades y a la economía nacional. Sin duda, la protección del turismo en épocas de estados de excepción constituye todo un reto para los gobiernos y los prestadores de servicios, sin embargo, se insiste que, mediante acciones articuladas de seguridad, con sostenibilidad y enfoque de derechos humanos, se puede garantizar el ejercicio del derecho al turismo y la protección del turista en contextos complejos.

Referencias Bibliográficas

- ASAMBLEA GENERAL DE LA ONU. 1948. Declaración Universal de los Derechos Humanos. Resolución 217 A. Disponible en línea. En: <https://www.un.org/es/about-us/universal-declaration-of-human-rights>. Fecha de consulta: 05/08/23.
- ASAMBLEA GENERAL DE LA ONU. 1966. Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Resolución 2200 A (XXI). 16 de diciembre de 1966 .
- ASAMBLEA NACIONAL. 2009. Ley de Seguridad Pública y del Estado. Registro Oficial No. 35.28 de septiembre de 2009. Quito, Ecuador.
- ASAMBLEA NACIONAL. 2009. Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional. Registro Oficial Suplemnto No. 52. 22 de octubre de 2009. Quito, Ecuador.
- ASAMBLEA NACIONAL CONSTITUYENTE. 2008. Constitución de la República del Ecuador. Suplemento Oficial No. 449. 20 de octubre de 2008. Montecristi, Ecuador:
- COMITÉ INTERNACIONAL DE LA CRUZ ROJA. 1977. Protocolo II adicional a los Convenios de Ginebra de 1949 relativo a la protección de las víctimas de los conflictos armados sin carácter internacional, 1977. Disponible

en línea. En: <https://www.icrc.org/es/doc/resources/documents/misc/protocolo-ii.htm#2>. Fecha de consulta: 10/06/23.

COMITÉ INTERNACIONAL DE LA CRUZ ROJA. 2012. Los Convenios de Ginebra del 12 de agosto de 1949. Comité Internacional de la Cruz Roja. Ginebra.

CONGRESO NACIONAL DEL ECUADOR. 2002. Ley del Turismo. Ley No. 2002-97. Suplemento del Registro Oficial No. 733. 27 de Diciembre 2002. Última Reforma en Suplemento del Registro Oficial 309, 21-VIII-2018. Quito, Ecuador.

DICTAMEN. 2015. No. 014-15-DEE-CC, Caso No. 0006-11-EE (Corte Constitucional del Ecuador 2015).

DICTAMEN. No. 3-19-EE/19, Caso No. 3-19-EE (Corte Constitucional del Ecuador 2019).

DICTAMEN. 2021. No. 6-21-EE, Caso No. 6-21-EE (Corte Constitucional del Ecuador 2021).

GONZÁLEZ BECERRA, Liliana. 2021. “Los estados de excepción: aspectos conceptuales y su desarrollo constitucional en Ecuador” Revista de Derecho Fiscal. No. 18, pp.143-164.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA Y CENSOS. 2023. Turismo en Cifras. Plan Nacional de Desarrollo. Disponible en línea. En: <https://servicios.turismo.gob.ec/turismo-en-cifras/plan-nacional-de-desarrollo/>. Fecha de consulta: 05/08/23.

MINISTERIO DE TURISMO. 2024b. COMUNICADO: Disposiciones de movilidad para el sector turístico durante el toque de queda. Ecuador. Disponible en línea. En: <https://www.turismo.gob.ec/comunicado-disposiciones-de-movilidad-para-el-sector-turistico-durante-el-toque-de-queda/>. 20/06/24. Fecha de consulta: 10/06/23.

MINISTERIO DE TURISMO. 2024b. Entradas Internacionales. Disponible en línea. En: <https://servicios.turismo.gob.ec/turismo-en-cifras/entradas-y-salidas-internacionales/>. Fecha de consulta: 05/08/23.

ONU TURISMO. 2015. El turismo en la Agenda 2030. Disponible en línea. En: <https://www.unwto.org/es/turismo-agenda-2030>. Fecha de consulta: 08/06/23.

ONU TURISMO. 2023. Dashboard de datos turísticos de la OMT. Disponible en línea. En: <https://www.unwto.org/es/datos-turismo/resultados-turisticos-globales-regionales>. Fecha de consulta: 16/02/23.

- ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS. 2015. Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible. Disponible en línea. En :<https://sdgs.un.org/es/2030agenda>. Fecha de consulta: 16/02/23.
- ORGANIZACIÓN MUNDIAL DEL TURISMO. 1980. Declaración de Manila sobre el turismo mundial. Declaraciones de la OMT. Madrid, España.
- ORGANIZACIÓN MUNDIAL DEL TURISMO. 1999. Código Ético Mundial para el Turismo. Organización Mundial del Turismo. Santiago de Chile, Chile.
- ORGANIZACIÓN MUNDIAL DEL TURISMO. 2022. Código Internacional para la Protección de los Turistas. Organización Mundial del Turismo. Madrid, España.
- PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR. 2024a. Decreto No. 110. Quito, Ecuador: Registro Oficial. Suplemento No. 474. 10 de enero de 2024. Disponible en línea. En: http://esacc.corteconstitucional.gob.ec/storage/api/v1/10_DWL_FL/eyJYXJwZXRhIjoicm8iLCJ1dWlkIjoimMmEzZGE2YmItN2EyMSooMDQ3LWE4NjktMTE2MTFkZGNiYTl3LnBkZiJ9. Fecha de consulta: 16/03/24.
- PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR. 2024b. Decreto No. 111. Quito, Ecuador: Registro Oficial. Suplemento No. 474. 10 de enero de 2024.
- PRIMICIAS. 2023. Cancelaciones de reservas turísticas llegan al 80% por estado de excepción de excepción. Ecuador. Disponible en línea. En: <https://www.primicias.ec/noticias/economia/turismo-inseguridad-reservas-estado-excepcion/>. Fecha de consulta: 16/03/23.
- SANTAMARÍA FREIRE, Edwin. ; LÓPEZ PÉREZ, Sonia. 2019. “Beneficio social de la actividad turística en Ecuador” Revista Venezolana de Gerencia. Vol. 24, No. 86, pp. 417-428. Disponible en línea. En: [https://www.redalyc.org/journal/290/29059356007/html/#:~:text=Para%20el%20Ecuador%20el%20turismo,indirecto%20\(Barket%2C%202014\)](https://www.redalyc.org/journal/290/29059356007/html/#:~:text=Para%20el%20Ecuador%20el%20turismo,indirecto%20(Barket%2C%202014)). Fecha de consulta: Fecha de consulta: 16/03/23.



UNIVERSIDAD
DEL ZULIA

CUESTIONES POLÍTICAS

Vol.42 N° 80

Esta revista fue editada en formato digital y publicada en marzo de 2024, por el Fondo Editorial Serbiluz, Universidad del Zulia. Maracaibo-Venezuela

www.luz.edu.ve
www.serbi.luz.edu.ve
www.produccioncientificaluz.org