

Quito, D. M., 13 de mayo de 2015

**DICTAMEN N.º 005-15-DEE-CC**

**CASO N.º 0012-11-EE**

**CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR**

**I. ANTECEDENTES**

**Resumen de admisibilidad**

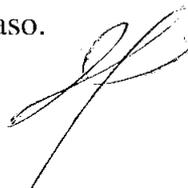
El presidente constitucional de la República del Ecuador, Rafael Correa Delgado, con fundamento en el artículo 166 de la Constitución de la República, envió al presidente de la Corte Constitucional, mediante oficio N.º T. 5554-SNJ-11-1378 del 07 de noviembre de 2011, la notificación de la declaratoria del estado de excepción en todas las instalaciones de la Asamblea Nacional en la ciudad de Quito.

La Secretaría General de la Corte Constitucional del Ecuador recibió la notificación de la Presidencia de la República, el 09 de noviembre de 2011, y en virtud de lo establecido en el artículo 17 segundo inciso del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional, vigente en aquel momento, certificó que la presente acción tiene relación con los casos 0002-11-EE; 0006-11-EE; 0009-11-EE y 0011-11-EE.

En sesión del Pleno de la Corte Constitucional de 16 de noviembre de 2011, se realizó el sorteo, en tal virtud, le correspondió al entonces juez constitucional Alfonso Luz Yunes, sustanciar la presente causa.

El 06 de noviembre de 2012, se posesionaron ante el Pleno de la Asamblea Nacional los jueces de la Primera Corte Constitucional, integrada conforme lo dispuesto en los artículos 432 y 434 de la Constitución de la República.

 El Pleno del Organismo, el 11 de diciembre de 2012, realizó el sorteo de las causas, correspondiéndole a la jueza constitucional Wendy Molina Andrade, sustanciar la misma, conforme consta en el memorando de la Secretaría General de la Corte Constitucional N.º 016-CCE-SG-SUS-2012 del 13 de diciembre de 2012, por el cual se remitió el expediente del caso.



Mediante providencia del 10 de abril de 2013 a las 09h12, la jueza sustanciadora avocó conocimiento de la presente causa, procediendo a notificar al legitimado activo el contenido de la misma.

## **II. DECRETO OBJETO DE PRONUNCIAMIENTO DE LA CORTE CONSTITUCIONAL**

Se examina por parte de la Corte Constitucional del Ecuador, la constitucionalidad del Decreto Ejecutivo N.º 932 del 07 de noviembre de 2011, que contiene la Declaratoria de Estado de Excepción en la ciudad de Quito en todas las instalaciones de la Asamblea Nacional, porque, debido a la conmoción interna provocada por miembros de la Policía Nacional, se ordenó la movilización nacional y militar de las Fuerzas Armadas para garantizar la seguridad; el referido texto se transcribe íntegramente a continuación:

**«No. 932  
RAFAEL CORREA DELGADO  
PRESIDENTE CONSTITUCIONAL DE LA REPÚBLICA  
CONSIDERANDO:**

Que el numeral 8 del artículo 3 de la Constitución de la República instituye que uno de los deberes primordiales del Estado es el de garantizar a sus habitantes el derecho a una cultura de paz, a la seguridad integral y a vivir en una sociedad democrática y libre de corrupción;

Que el apartado a) del numeral 3 del artículo 66 de la Constitución de la República establece que el Estado reconoce y garantiza a las personas el derecho a la integridad personal que incluye entre otras la integridad física, psíquica y moral;

Que el artículo 393 de la Constitución de la República estatuye que el Estado garantizará la seguridad humana a través de políticas y acciones integradas, para asegurar la convivencia pacífica de las personas, promover una cultura de paz y prevenir las formas de violencia y discriminación y la comisión de infracciones y delitos. La planificación y aplicación de estas políticas se encargará a órganos especializados en los diferentes niveles de gobierno;



Que el 30 de septiembre del 2010 algunos integrantes de la Policía Nacional protagonizaron hechos que comprometen el cabal cumplimiento del artículo 163 de la Constitución que en sus dos primeros incisos ordena que;

“La Policía Nacional es una institución estatal de carácter civil, armada, técnica, jerarquizada, disciplinada, profesional y altamente especializada, cuya misión es atender la seguridad ciudadana y el orden público, y proteger el libre ejercicio de los derechos y la seguridad de las personas dentro del territorio nacional;

Los miembros de la Policía Nacional tendrán una formación basada en derechos humanos, investigación especializada, prevención, control y prevención del delito y utilización de medios de disuasión y conciliación como alternativas al uso de la fuerza”;

Que la Asamblea Nacional fue una de las instituciones afectadas por la insubordinación policial cuyos efectos todavía no han podido ser superadas a pesar de los intensivos esfuerzos de recomposición institucional del sistema de seguridad de esa función del Estado desde la fecha del suceso;

Que la Asamblea Nacional, que representa la Función Legislativa de la República del Ecuador, es una institución esencial para el sistema democrático por lo que es necesario garantizar el resguardo de estas instalaciones ya que en caso de correr riesgos se podría generar una grave conmoción interna;

Que el señor Presidente de la Asamblea Nacional mediante oficio PAN-FC-1455 de 1 de noviembre del 2011 solicitó la declaratoria del estado de excepción por un lapso de sesenta días; y,

En ejercicio de las facultades que le confieren los artículos 164 y siguientes de la Constitución de la República; y, 29, 36 y siguientes de la Ley de Seguridad Pública y del Estado.

**Decreta:**

**Artículo 1.-** Declarar el Estado de Excepción en todas las instalaciones de la Asamblea Nacional, en esta ciudad de Quito, en razón de que algunos integrantes de la Policía Nacional distorsionaron severamente o abandonaron su misión de policías nacionales y por ende sus deberes consagrados en la Constitución y la ley, mediante una insubordinación policial. A pesar del



proceso intensivo de recomposición institucional del sistema de seguridad de esa función del Estado, las secuelas de tal suceso no se han podido superar, lo que podría generar gran conmoción interna si es que la Asamblea Nacional no pudiese ejercer a plenitud las atribuciones y facultades que les confiere la Constitución y la ley.

**Artículo 2.-** La movilización nacional y militar de las Fuerzas Armadas para garantizar la soberanía nacional, el orden interno y la seguridad ciudadana y humana en todas las instalaciones de la Asamblea Nacional en esta ciudad de Quito.

Se dispone al señor Ministro de Defensa Nacional para que mediante el Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas ejecuten un plan de contingencia con la finalidad de que sus efectivos intervengan en la situación producida para garantizar a la Asamblea Nacional las condiciones de seguridad necesaria para que esta función del Estado pueda ejercer a plenitud sus atribuciones y facultades constitucionales y legales, así como garantizar la seguridad interna, ciudadana y humana, derechos tutelados por la Constitución de la República y deber fundamental del Estado, de los asambleístas, personal de la Asamblea Nacional y ciudadanos y habitantes del Ecuador que acudan y accedan a esa Función del Estado en todas sus instalaciones en esta ciudad de Quito.

**Artículo 3.-** El periodo de duración de este estado de excepción es el de sesenta días a partir de la suscripción del presente decreto ejecutivo. El ámbito territorial de aplicación es en la ciudad de Quito en todas las instalaciones de la Asamblea Nacional

**Artículo 4.-** El Ministerio de Finanzas situará los recursos suficientes para atender la emergencia.

**Artículo 5.-** Notifíquese esta declaratoria a la Asamblea Nacional y a la Corte Constitucional.

**Artículo 6.-** De la ejecución del presente decreto ejecutivo que entrará en vigencia desde la fecha de su expedición, sin perjuicio de su publicación en el Registro Oficial, encárguense los ministros de Defensa y de Finanzas.

d

Dado en el Palacio Nacional, en San Francisco de Quito, Distrito Metropolitano, el día de hoy 7 de noviembre del 2011.

*Rafael Correa Delgado*  
**PRESIDENTE CONSTITUCIONAL DE LA REPÚBLICA»**

### **III. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS DE LA CORTE CONSTITUCIONAL**

#### **Competencia de la Corte**

De acuerdo con lo establecido en el artículo 436 numeral 8 de la Constitución de la República del Ecuador en concordancia con los artículos 119 a 125 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, y de acuerdo con el artículo 73 del Reglamento de Sustanciación de Procesos de la Corte Constitucional, esta Corte Constitucional es competente para conocer y resolver el presente caso.

Corresponde a la Corte Constitucional, con fundamento en los artículos ya enunciados, emitir su pronunciamiento respecto de la constitucionalidad de los artículos que conforman el Decreto Ejecutivo N.º 932 del 07 de noviembre del 2011, a efectos de garantizar la plena vigencia de los derechos constitucionales y salvaguardar la división de las funciones del Estado.

#### **Naturaleza jurídica de los estados de excepción**

El estado de excepción es un mecanismo o arreglo normativo-constitucional con 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. En el derecho internacional, la Convención Americana de los Derechos Humanos, en su artículo 27, señala lo siguiente:



#### Art. 27.- Suspensión de Garantías

1. En caso de guerra, de peligro público o de otra emergencia que amenace la independencia o seguridad del Estado Parte, éste podrá adoptar disposiciones que, en la medida y por el tiempo estrictamente limitados a las exigencias de la situación, suspendan las obligaciones contraídas en virtud de esta Convención, siempre que tales disposiciones no sean incompatibles con las demás obligaciones que les impone el derecho internacional y no entrañen discriminación alguna fundada en motivos de raza, color, sexo, idioma, religión u origen social.
2. La disposición precedente no autoriza la suspensión de los derechos determinados en los siguientes artículos: 3 (Derecho al Reconocimiento de la Personalidad Jurídica); 4 (Derecho a la Vida); 5 (Derecho a la Integridad Personal); 6 (Prohibición de la Esclavitud y Servidumbre); 9 (Principio de Legalidad y de Retroactividad); 12 (Libertad de Conciencia y de Religión); 17 (Protección a la Familia); 18 (Derecho al Nombre); 19 (Derechos del Niño); 20 (Derecho a la Nacionalidad); y 23 (Derechos Políticos), ni de las garantías judiciales indispensables para la protección de tales derechos.
3. Todo Estado Parte que haga uso del derecho de suspensión deberá informar inmediatamente a los demás Estados Partes en la presente Convención, por conducto del Secretario General de la Organización de los Estados Americanos, de las disposiciones cuya aplicación haya suspendido de los motivos que hayan suscitado la suspensión y de la fecha en que haya dado por terminada tal suspensión.

De igual manera, la Corte Interamericana de Derechos Humanos en su Opinión Consultiva OC-8-87, indica que los Estados tienen el derecho y el deber de garantizar su propia seguridad, por lo que el único fin de la declaratoria de estados de excepción, es el respeto de los derechos humanos, la defensa de la sociedad en democracia y de las instituciones del Estado<sup>1</sup>. Adicionalmente, nos indica que: “como ha quedado dicho, en condiciones de grave emergencia es lícito suspender temporalmente ciertos derechos y libertades cuyo ejercicio pleno, en condiciones de normalidad, debe ser respetado y garantizado por el Estado”<sup>2</sup>. Entonces, es necesario rescatar de esta opinión consultiva que si bien la suspensión de garantías puede ser una medida necesaria, debe operar en el marco del paradigma democrático y no puede hablarse de una suspensión de la titularidad de los derechos sino, en todo caso, de su ejercicio.

---

<sup>1</sup> Corte Interamericana de Derechos Humanos, Opinión Consultiva OC-8-87, “El Hábeas Corpus bajo la suspensión de garantías”. 30 de enero de 1987, párrafo 20.

<sup>2</sup> *Ibid.*, párrafo 27.

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

En concordancia con lo señalado, esta Corte Constitucional en su Dictamen N.º 001-13-DEE-CC<sup>3</sup>, se ha pronunciado sobre el estado de excepción en la siguiente forma:

[...] Los fines de la declaratoria del estado de excepción deben materializarse en la consecución de la normalidad institucional del Estado en épocas de crisis evitando o atenuando las amenazas a la existencia de la sociedad organizada y de sus ciudadanos que la integran en forma colectiva e individual. Entonces, el estado de excepción se erige como el mecanismo a ser implementado ante la presencia de situaciones apremiantes o de graves vulneraciones del orden público, cuya incidencia inminente pudiera atentar contra la estabilidad institucional, la seguridad del Estado y el normal desenvolvimiento de las actividades y convivencia de la población.

En tal virtud, el fin de la declaratoria de estado de excepción, es lograr el cauce normal del Estado en momentos de crisis.

### **Determinación de los problemas jurídicos a ser examinados en el presente caso**

Corresponde a esta Corte Constitucional determinar los problemas jurídicos constitucionales y legales, cuyo análisis es necesario para el pronunciamiento en el presente caso.

1. El Decreto Ejecutivo N.º 932 del 07 de noviembre del 2011, ¿cumple con los requisitos formales establecidos en los artículos 164 y 166 de la Constitución, 120 y 122 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional?
2. El Decreto Ejecutivo N.º 932 del 07 de noviembre del 2011, ¿cumple con los requisitos materiales establecidos en los artículos 121 y 123 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional?

<sup>3</sup> Corte Constitucional del Ecuador, Dictamen N.º 001-13-DEE-CC, caso N.º 0006-12-EE del 04 de septiembre de 2013.

## Argumentación de los problemas jurídicos

### 1. El Decreto Ejecutivo N.º 932 del 07 de noviembre del 2011, ¿cumple con los requisitos formales establecidos en los artículos 164 y 166 de la Constitución, 120 y 122 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional?

Para efectos del ejercicio del control de constitucionalidad por parte de la Corte Constitucional, el artículo 166 de la Constitución de la República manifiesta que el presidente constitucional de la República notificará la declaratoria del estado de excepción y enviará el texto del decreto correspondiente a la Corte Constitucional y a la Asamblea Nacional dentro de las 48 horas siguientes a su expedición. En el presente caso, el Decreto Ejecutivo N.º 932 por medio del cual se declara el estado de excepción en todas las instalaciones de la Asamblea Nacional fue notificado dentro de los plazos correspondientes.

Por otro lado, se debe determinar si el decreto ejecutivo objeto del presente de control constitucional se encuentra conforme a lo que establece el artículo 164<sup>4</sup> de la Constitución de la República y los artículos 120 y 122 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional en los cuales, se establecen las causales y los requisitos de forma que deben contener los decretos de declaratoria de estado de excepción, estos son los siguientes:

#### a) Identificación de los hechos y de la causal constitucional que se invoca

El presidente de la República del Ecuador manifiesta que el 30 de septiembre de 2010, se protagonizaron hechos por parte de algunos miembros de la Policía Nacional que comprometieron el cumplimiento de los dos primeros incisos del artículo 163 de la Constitución. Del análisis del texto se colige que la causal invocada en el decreto ejecutivo emitido por el presidente de la República del Ecuador, para la declaratoria del estado de excepción en el cual se ordenó la

---

<sup>4</sup> Constitución de la República del Ecuador. 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.

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

movilización nacional y militar de las Fuerzas Armadas para proteger la seguridad de la Función Legislativa, fue por actuaciones que se encasillan en las causales contempladas en el artículo 164 de la Constitución de la República, y se determina que el Presidente de la República ha cumplido con esta solemnidad. Dando de esta manera cumplimiento al artículo 120 numeral 1 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional.

**b) Justificación de la declaratoria**

El Decreto Ejecutivo N.º 932, establece que por los hechos ocurridos con la Policía Nacional el 30 de septiembre del 2010, algunos integrantes dicha institución distorsionaron severamente o abandonaron su misión de policías nacionales y por ende, sus deberes consagrados en la Constitución y la ley. Que a pesar del proceso intensivo de recomposición institucional del sistema de seguridad de esa función del Estado, las secuelas de tal suceso no han podido ser superadas, lo que podría generar gran conmoción interna si es que la Asamblea Nacional no pudiese ejercer a plenitud las atribuciones y facultades que le confiere la Constitución y la ley, es necesario declarar el estado de excepción. Este justificativo determina el cumplimiento de lo determinado en el numeral 2 del artículo 120 de la Ley orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional.

**c) Ámbito territorial y temporal de la declaratoria**

El artículo 164 de la Carta Magna determina que la declaratoria puede hacerse extensiva en todo el territorio de la República o parte del mismo. En el decreto analizado, el ámbito territorial de aplicación es la ciudad de Quito en todas las instalaciones de la Asamblea Nacional. El período de duración de este estado de excepción es el de sesenta días a partir de la suscripción del presente decreto ejecutivo. Determinando el cumplimiento del artículo 120 numeral 3 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional.

**d) Derechos que sean susceptibles de limitación, cuando fuere el caso**

 El decreto sujeto al análisis, no contempla derechos susceptibles de limitación, que, de conformidad con el artículo 165 de la Constitución de la República, señala los derechos que pueden ser suspendidos por el presidente de la República, en consecuencia se colige que la situación no amerita suspensión ni



limitación de derechos constitucionales, por lo tanto, guarda conformidad con el primer inciso del artículo 165 de la Constitución, en concordancia con el numeral 4 del artículo 120 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional.

**e) Las notificaciones que correspondan de acuerdo a la Constitución y a los tratados internacionales**

Dando cumplimiento a lo dispuesto en el artículo 166 de la Constitución de la República del Ecuador, en concordancia con el numeral 5 del artículo 120 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, consta que esta declaratoria se notifica a la Asamblea Nacional y a la Corte Constitucional.

Por otro lado, es obligación de la Corte Constitucional en el ámbito del control formal, establecer si las medidas adoptadas para declarar el estado de excepción, cumplen con los requisitos establecidos en el artículo 122 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, así:

**a) Que se ordenen mediante decreto, de acuerdo con las formalidades que establece el sistema jurídico**

Consta que el presidente de la República suscribió el Decreto Ejecutivo N.º 932 del 11 de noviembre del 2011, mediante el cual se decretó la renovación del estado de excepción por lo cual, se considera cumplido lo dispuesto en el artículo 164 de la Constitución de la República.

**b) Que se enmarquen dentro de las competencias materiales, espaciales y temporales de los estados de excepción**

De las observaciones antes establecidas, se infiere que las competencias materiales, espaciales y temporales constan determinadas en el Decreto Ejecutivo N.º 932 del 11 de noviembre del 2011, porque las medidas adoptadas están destinadas a garantizar el funcionamiento de la Función Legislativa; medidas estas, que tienen un período del estado de excepción, de sesenta días a partir de la suscripción del decreto ejecutivo antes enunciado.



**2. El Decreto Ejecutivo N.º 932 del 11 de noviembre del 2011, ¿cumple con los requisitos materiales establecidos en los artículos 121 y 123 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional?**

Iniciamos con un análisis de los parámetros del artículo 121 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional con el fin de determinar la constitucionalidad material del estado de excepción.

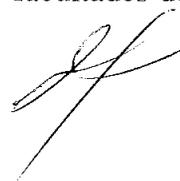
La Corte Constitucional realizará un control material de la declaratoria del estado de excepción, para lo cual verificará, al menos, lo siguiente:

**a) Que los hechos alegados en la motivación hayan tenido real ocurrencia**

El 30 de septiembre de 2010, acontecieron hechos de conocida connotación social en los cuales algunos integrantes de la Policía Nacional distorsionaron severamente o abandonaron su misión de policías nacionales y por ende sus deberes consagrados en la Constitución y la ley. A pesar del proceso intensivo de recomposición institucional del sistema de seguridad de esa institución del Estado, las secuelas de tal suceso no se superaron, lo que podrían generar gran conmoción interna si es que la Asamblea Nacional no pudiese ejercer a plenitud las atribuciones y facultades que les confiere la Constitución y la ley. Por estos acontecimientos se exigió por parte del Estado, a través del presidente de la República, declarar el estado de excepción en los términos referidos en el decreto del análisis.

**b) Que los hechos constitutivos de la declaratoria configuren una agresión, un conflicto armado internacional o interno, grave conmoción interna, calamidad pública o desastre natural**

Del caso en análisis, los hechos que provocaron la declaratoria del estado de excepción en las instalaciones de la Asamblea Nacional en la ciudad de Quito, son los actos ocurridos el 30 de septiembre del 2010, en los cuales ciertos miembros de la Policía Nacional distorsionaron severamente o abandonaron su misión de policías nacionales y, estos hechos no se superaron, a pesar del proceso de recomposición institucional del sistema de seguridad de la Función Legislativa, por lo cual se podría generar una conmoción interna, si en su totalidad la Asamblea Nacional no puede ejercer las atribuciones y facultades de la Constitución y la Ley.



De lo detallado, la declaratoria del estado de excepción a través del decreto ejecutivo en análisis, se justifica, busca otorgar la seguridad necesaria a la Función Legislativa, con el fin de que pueda cumplir normalmente con sus atribuciones constitucionales y legales.

**c) Que los hechos constitutivos de la declaratoria no puedan ser superados a través del régimen constitucional ordinario**

La movilización del personal de las Fuerzas Armadas, se realizó por la necesidad de la seguridad personal, no solo de asambleístas y personal de la Función Legislativa, sino también de ciudadanos que acuden a la Asamblea Nacional, salvaguardando de este modo la soberanía nacional, el orden interno y la seguridad ciudadana y humana en las instalaciones de la Asamblea Nacional en Quito.

**d) Que la declaratoria se decrete dentro de los límites temporales y espaciales establecidos en la Constitución de la República**

El límite temporal es de sesenta días contados desde la emisión de esta declaratoria, según consta en el decreto ejecutivo de presente análisis y el mismo, señala como límite espacial las instalaciones de la Asamblea Nacional ubicadas en la ciudad de Quito.

**Control material**

En relación al control material de las medidas adoptadas en el estado de excepción, establecidas en el artículo 123 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, se debe analizar el cumplimiento de los requisitos que a continuación se detallan:

**a) Que sean estrictamente necesarias para enfrentar los hechos que dieron lugar a la declaratoria y que las medidas ordinarias sean insuficientes para el logro de este objetivo**

La necesidad de la movilización militar de las Fuerzas Armadas, como medidas establecidas en el Decreto Ejecutivo N.º 932, se dispusieron para salvaguardar la integridad y seguridad de los asambleístas, personal de la Asamblea y ciudadanos

d

que acceden a esta función y así, garantizar la soberanía nacional, el orden interno y la seguridad ciudadana y humana en todas las instalaciones de la Asamblea Nacional en la ciudad de Quito.

El legitimado activo señala que la grave conmoción interna suscitada, son los hechos por los cuales se ordenó el estado de excepción, correspondiendo a esta Corte Constitucional analizar la existencia de esta situación en tal virtud, se señalan las siguientes consideraciones.

La palabra emergencia proviene del latín ‘emerger’, que significa transitar de un estado hacia otro es decir, transitar desde la excepcionalidad hacia la normalidad. En este sentido Néstor Pedro Sagüés nos explica que:

«[...] va a ser el estado de necesidad quien amenaza disolver, fríamente, la fórmula esencial sobre la que reposa el sistema: el derecho de necesidad, en efecto, hijo primogénito del estado de necesidad, puede no respetar al principio de supremacía constitucional. Y a menudo, lo supera. Antes de proseguir, conviene aclarar dos cosas. La primera, es cuando aquí se alude a “estado de necesidad”, no se está pensando, desde luego, en la simple “necesidad” de sancionar una norma, o ejecutar uno o más hechos, sino a una hipótesis genuinamente extrema donde el estado, o el sistema político, corre un peligro real de destrucción o caos social. Se está mentando, entonces, una grave crisis sistémica y tensa, apta para desarticular o quebrar la funcionalidad del régimen. En segundo lugar, que en ese ‘estado de necesidad’ bueno es distinguir las situación crítica en sí misma, del ‘sujeto necesitado’ que es quien debe adoptar las medidas para enfrentarla, y el ‘derecho de necesidad’ dictado para superar el trance. La pregunta es si ese derecho de necesidad puede armonizarse con la Constitución [...] Por ahora, si la declaración de guerra, o del estado de sitio, o la adopción de contribuciones extraordinarias, son suficientemente idóneas para sumir y sobrellevar al estado de necesidad, la compatibilidad de éste con la Constitución resulta perfectamente posible. La doctrina judicial corriente, al respecto procura sostener que siempre la Constitución es idónea para regular al estado y al derecho de necesidad, y que éste también en todo momento tiene que subordinarse a las Constitución; no crea potestades ajenas a ella»<sup>5</sup>.

<sup>5</sup> Néstor Pedro Sagüés, “Los roles del Poder Judicial ante el estado de necesidad” en Defensa de la Constitución, Garantismo y Controles; Víctor Bazán Coordinador; Ediar / UNAM, México, 2003, págs. 1045-1046.

La función primigenia en el Estado constitucional de derechos y justicia social, es la exigencia de derechos y garantías constitucionales, por tanto, en el procedimiento para adoptar una medida, como en el contenido de fondo de la declaratoria del estado de excepción, la Corte Constitucional debe pronunciarse como órgano que establece el cumplimiento de la Constitución.

Bajo el esquema del Estado constitucional de derechos y justicia, la exigencia de los derechos y garantías constitucionales reviste la función primigenia, razón por la cual, la Corte Constitucional, al ser el máximo guardián de la Constitución, debe pronunciarse y realizar el control de constitucionalidad, tanto en el procedimiento para adoptar una medida, como en el contenido de fondo de la declaratoria de un estado de excepción<sup>6</sup>.

Con el fin de establecer si la declaratoria de estado de excepción es oportuna, debe realizarse un análisis empleando el principio de razonabilidad, ya que el estado de necesidad no legitima cualquier pedido, sino una situación de verdadera conmoción y gravedad interna.

El artículo dos del Decreto Ejecutivo del caso en concreto, señala:

Artículo 2.- La movilización nacional y militar de las Fuerzas Armadas para garantizar la soberanía nacional, el orden interno y la seguridad ciudadana y humana en todas las instalaciones de la Asamblea Nacional en esta ciudad de Quito.

Se dispone al señor Ministro de Defensa Nacional para que mediante el Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas ejecuten un plan de contingencia con la finalidad de que sus efectivos intervengan en la situación producida para garantizar a la Asamblea Nacional las condiciones de seguridad necesaria para que esta función del Estado pueda ejercer a plenitud sus atribuciones y facultades constitucionales y legales, así como garantizar la seguridad interna, ciudadana y humana, derechos tutelados por la Constitución de la República y deber fundamental del Estado, de los asambleístas, personal de la Asamblea Nacional y ciudadanos y habitantes del Ecuador que acudan y accedan a esa Función del Estado en todas sus instalaciones en esta ciudad de Quito.

---

<sup>6</sup> Constitución de la República del Ecuador. Art. 436.- La Corte Constitucional ejercerá, además de las que le confiera la ley, las siguientes atribuciones:

8. Efectuar de oficio y de modo inmediato el control de constitucionalidad de las declaratorias de los estados de excepción, cuando impliquen la suspensión de derechos constitucionales.

El artículo transcrito consagra uno de los principales deberes del Estado, que es el de garantizar a sus habitantes el derecho a la seguridad integral y a vivir en una sociedad democrática.

En razón de que el Estado bajo ningún concepto, puede dejar de brindar seguridad a los ciudadanos y por medio de la declaratoria del estado de excepción, le correspondió asumir la función que los policías nacionales por los hechos suscitados el 30 de septiembre de 2010, dejaron de ejercer, las mismas que son las funciones constitucionales de la policía nacional como institución que vela por la seguridad y paz de quienes habitan en el territorio nacional.

Por lo cual, la ausencia de la Policía Nacional en el ejercicio de sus funciones, ocasiona que los miembros de las Fuerzas Armadas tengan que reemplazarlos con el fin de otorgar seguridad interna y mantener el orden público y en el caso en concreto, en la Asamblea Nacional, cuyos efectos por los acontecimientos detallados en líneas anteriores se han mantenido.

Se constituye de esta manera en justificada, proporcional y razonable la movilización de las Fuerzas Armadas, por la inseguridad de la Asamblea Nacional, de las personas que concurren hacia la misma por razones de democracia laboral o ciudadanos *per se*, guardando concordancia con los artículos 164 y 165 numeral 4 de la Constitución de la República.

Adicionalmente, de conformidad con el artículo 165 numeral 2 de la Constitución de la República, según el cual, el Presidente tiene la facultad de utilizar los fondos públicos destinados a otros fines, con excepción de rubros correspondientes a salud y educación, consta el artículo 4 en el Decreto N.º 932, que el Ministerio de Finanzas situará los recursos suficientes para atender la emergencia excepcional.

De lo analizado, se establece que por una necesidad emergente en virtud de los hechos suscitados el 30 de septiembre de 2010, se dispuso la declaratoria del estado de excepción ante una situación que podría generar una grave conmoción interna.



**b) Que sean proporcionales al hecho que dio lugar a la declaratoria**

Por las consideraciones señaladas, la declaración de estado de excepción en las instalaciones de la Asamblea Nacional ubicada en Quito, en razón de que los hechos que suscitaron su decisión persistieron en el tiempo, guarda relación con la finalidad de brindar seguridad a la Función Legislativa para que pueda ejecutar sus competencias de manera regular.

Al respecto, Alberto Ricardo Dalla Via señala: “(...) la emergencia se encuentra comprendida dentro de los límites de la Constitución y no fuera de ella. En tal sentido la necesidad como acontecimiento excepcional e imprevisible tiene respuestas en un ejercicio más severo de las facultades que la Constitución concede pero sin exceder los límites de la Norma Fundamental”<sup>7</sup>.

De ello, se infiere que debe estar en los límites de la Constitución de la República la declaratoria del estado de excepción.

Adicionalmente, es necesario establecer que la Constitución en el artículo 164, manifiesta que se podrá decretar el estado de excepción en todo el territorio nacional o en parte de este, en caso de agresión, conflicto armado internacional o interno, grave conmoción interna, calamidad pública o desastre natural, destacándose varios estados de excepción, pero bajo los mismos requisitos, con la diferencia de que el presidente puede decretar estado de excepción, limitando determinados derechos establecidos en el artículo 165 de la Carta Magna<sup>8</sup>.

Además, entre las medidas específicas que puede adoptar el presidente de la República, como consecuencia de un estado de excepción, debidamente declarado, están:

1. Decretar la recaudación anticipada de tributos.
2. Utilizar los fondos públicos destinados a otros fines, excepto los correspondientes a salud y educación.
3. Trasladar la sede del gobierno a cualquier lugar del territorio nacional.
4. Disponer censura previa en la información de los medios de comunicación social con estricta relación a los motivos del estado de excepción y a la seguridad del Estado.
5. Establecer como zona de seguridad todo o parte del territorio nacional.

---

<sup>7</sup> Alberto Dalla; “Emergencia constitucional y control de la delegación legislativa”, en Defensa de la Constitución, Garantismo y Controles; Víctor Bazán Coordinador; Ediar / UNAM, México, 2003, pág. 1070.

<sup>8</sup> Constitución de la República del Ecuador. Artículo 165.

6. Disponer el empleo de las Fuerzas Armadas y de la Policía Nacional y llamar a servicio activo a toda la reserva o a una parte de ella, así como al personal de otras instituciones.
7. Disponer el cierre o la habilitación de puertos, aeropuertos y pasos fronterizos.
8. Disponer la movilización y las requisiciones que sean necesarias, y decretar la desmovilización nacional, cuando se restablezca la normalidad<sup>9</sup>.

Se diferencian de esta manera, los estados de excepción en los cuales se decreta la suspensión o límite de los derechos enunciados del artículo 165 de la Constitución de la República o uno que adopte únicamente medidas específicas. Es por ello, que en el caso de calamidad pública o desastre natural, esta Corte creería innecesario el limitar el ejercicio de derechos. De lo antedicho y en la misma línea, la Corte Interamericana de Derechos Humanos en su Opinión Consultiva OC-8/87, ha expresado que:

[...] El análisis jurídico del citado artículo 27 y de la función que cumple debe partir de la consideración de que es un precepto concebido sólo para situaciones excepcionales. Se aplica únicamente “en caso de guerra, de peligro público o de otra emergencia que amenace la independencia o seguridad del Estado Parte”. Aun entonces, autoriza solamente la suspensión de ciertos derechos y libertades, y ello “en la medida y por el tiempo estrictamente limitados a las exigencias de la situación”. Las disposiciones que se adopten, además, no deben violar otras obligaciones internacionales del Estado Parte, ni deben entrañar “discriminación alguna fundada en motivos de raza, color, sexo, idioma, religión u origen social<sup>10</sup>”.

Se diferencia entonces tipos de estados de excepción, por un lado los que en casos de agresión, conflicto armado internacional o interno, grave conmoción interna, se pueda o no establecer de manera proporcional suspensión o límites al ejercicio de los derechos y por otro lado, estados de excepción que en casos como los de calamidad pública o desastre natural esta suspensión sería inadecuada e inoportuna.

Como se ha establecido en un régimen de excepcionalidad, la limitación de los derechos debe ser racional y proporcional conforme con la emergencia del momento de la declaratoria, por lo cual, en relación al caso *sub júdice* se podía o no limitar o suspender el ejercicio de los derechos mencionados en la Constitución de la República, sin perjuicio de afectar la constitucionalidad del decreto ejecutivo analizado.

<sup>9</sup> Constitución de la República del Ecuador. Artículo 165.

<sup>10</sup> Corte Interamericana de Derechos Humanos, Opinión Consultiva OC-8-87, “El Habeas Corpus bajo la suspensión de garantías”. 30 de enero de 1987, párrafo 19.

Conforme a lo dicho, lo anterior guarda relación con lo que dispone la Corte Interamericana de Derechos Humanos en donde se exige que se fundamente la pertinencia de los estados de excepción por medio de la razonabilidad y proporcionalidad, lo cual, en el caso concreto, ha sido explícito en el presente decreto ejecutivo puesto en conocimiento de la Corte Constitucional.

**c) Que exista una relación de causalidad directa e inmediata entre los hechos que dieron lugar a la declaratoria y las medidas adoptadas**

La emisión del decreto ejecutivo fue por la conmoción grave vivida en el país por los hechos ocurridos el 30 de septiembre del 2010, que en este caso fueron dentro y fuera de las instalaciones de la Asamblea Nacional en la ciudad de Quito, constituyéndose en causalidad directa e inmediata.

**d) Que sean idóneas para enfrentar los hechos que dieron lugar a la declaratoria**

Las medidas adoptadas en el Decreto Ejecutivo N.º 932 son idóneas, en relación a implementar los medios necesarios para enfrentar la situación de inseguridad grave provocada, porque algunos integrantes de la Policía Nacional distorsionaron severamente o abandonaron su misión de policías nacionales y por ende, sus deberes consagrados en la Constitución y la ley, por los hechos ocurridos con la policía el 30 de septiembre de 2010; efectos que perduraron en el tiempo, lo cual podría generar grave conmoción interna si la Asamblea Nacional no pudiese ejercer a plenitud las atribuciones y facultades establecidas en la Constitución y la Ley.

Del análisis realizado se establece que existe idoneidad en la emisión del Decreto Ejecutivo N.º 932, porque, de conformidad con el artículo 164 de la Constitución de la República fue emitido por el presidente de la República y su temporalidad es de sesenta días, a partir de su suscripción.

**e) Que no exista otra medida que genere un menor impacto en términos de derechos y garantías**

No aparecen contenidos que afecten ni restrinjan derechos y garantías constitucionales en las medidas adoptadas en el Decreto Ejecutivo N.º 932, por



su naturaleza; en virtud de lo cual, no cabe remitirse en el caso *sub júdice*, a este requisito.

**f) Que no afecten el núcleo esencial de los derechos constitucionales y se respeten el conjunto de derechos intangibles**

Del análisis realizado del Decreto Ejecutivo N.º 932, no se establece afectación o vulneración del núcleo esencial de los derechos constitucionales y menos aún, del conjunto de derechos intangibles, puesto que el objeto de la declaratoria de estado de excepción es garantizar la seguridad ciudadana.

**g) Que no se interrumpa ni se altere el normal funcionamiento del Estado**

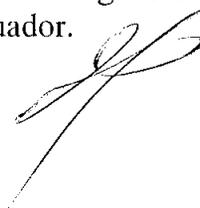
Las medidas tomadas para ser totalmente idóneas, deben respetar los principios de necesidad, proporcionalidad, legalidad, temporalidad, territorialidad y razonabilidad, además de ser proporcionales al fin que se persigue en el caso en concreto, de la naturaleza y contenido del Decreto Ejecutivo N.º 932, han dado cumplimiento con los requisitos descritos y a su vez, no ha interrumpido ni alterado el funcionamiento institucional del Estado, ni el régimen democrático, estableciendo las medidas adoptadas de conformidad con la Constitución de la República, aun en tiempo de normalidad, y cumpliendo con los requisitos de materialidad y formalidad.

#### IV. DECISIÓN

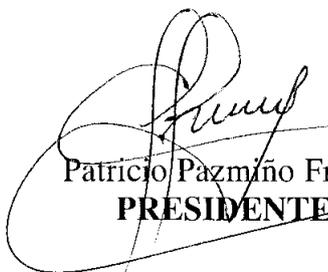
En mérito de lo expuesto, administrando justicia constitucional y por mandato de la Constitución de la República del Ecuador, el Pleno de la Corte Constitucional expide el siguiente:

#### DICTAMEN

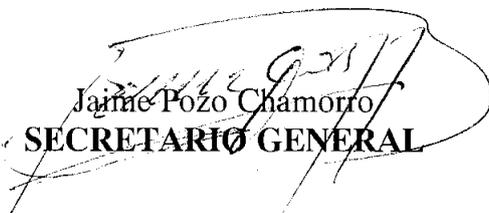
1. Emitir dictamen favorable de constitucionalidad a la declaratoria de estado de excepción, contenido en el Decreto Ejecutivo N.º 932 del 07 de noviembre del 2011, dictado por el economista Rafael Correa Delgado en calidad de presidente constitucional de la República del Ecuador.



2. Notifíquese, publíquese y cúmplase.

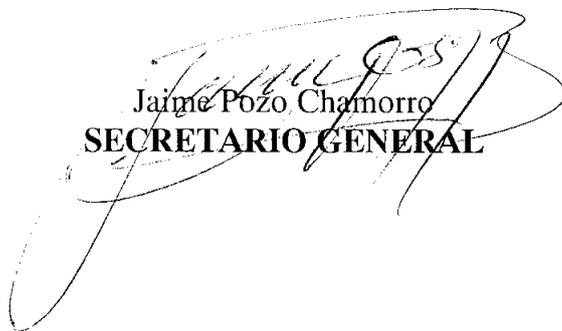


Patricio Pazmiño Freire  
**PRESIDENTE**



Jaime Pozo Chamorro  
**SECRETARIO GENERAL**

**Razón:** Siento por tal, que el dictamen que antecede fue aprobado por el Pleno de la Corte Constitucional, con siete votos de las señoras juezas y señores jueces: Antonio Gagliardo Loor, Marcelo Jaramillo Villa, María del Carmen Maldonado Sánchez, Wendy Molina Andrade, Tatiana Ordeñana Sierra, Alfredo Ruiz Guzmán y Patricio Pazmiño Freire, sin contar con la presencia de los jueces Ruth Seni Pinoargote y Manuel Viteri Olvera, en sesión del 13 de mayo del 2015. Lo certifico.



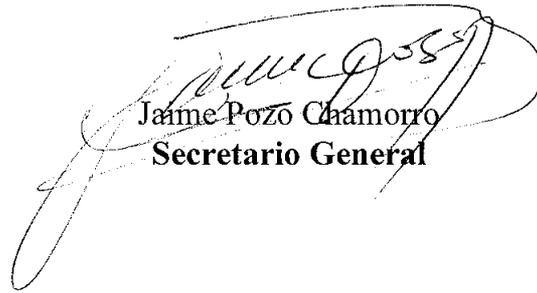
Jaime Pozo Chamorro  
**SECRETARIO GENERAL**



CORTE  
CONSTITUCIONAL  
DEL ECUADOR

**CASO Nro. 0012-11-EE**

**RAZÓN.-** Siento por tal, que el dictamen que antecede fue suscrito por el Juez Patricio Pazmiño Freire, Presidente de la Corte Constitucional, el día viernes 15 de mayo del dos mil quince.- Lo certifico.

  
Jaime Pozo Chamorro  
Secretario General

JPCH/LFJ



CORTE  
CONSTITUCIONAL  
DEL ECUADOR

**CASO Nro. 0012-11-EE**

**RAZÓN.-** Siento por tal que, en la ciudad de Quito, a los quince días del mes de mayo del dos mil quince, se notificó con copia certificada del Dictamen Nro. 005-15-DEE-CC de 13 de mayo del 2.015, a los señores: Rafael Correa Delgado, Presidente Constitucional de la República del Ecuador en la casilla constitucional 001; a Gabriela Rivadeneira Burbano, Presidenta de la Asamblea Nacional en la casilla constitucional 015; y, a Diego García Carrión, Procurador General del Estado en la casilla constitucional 018; conforme constan de los documentos adjuntos.- Lo certifico.-

  
Jaime Pozo Chamorro  
Secretario General

JPCH/LFJ

## GUIA DE CASILLEROS CONSTITUCIONALES No. 250

ACTOR	CASILL A CONSTITUCION AL	DEMANDADO O TERCER INTERESADO	CASILL A CONSTITUCION AL	NRO. DE CASO	FECHA DE RESO. SENT. DICT. PROV. O AUTOS
RAFAEL CORREA DELGADO, PRESIDENTE CONSTITUCIONAL DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR	001	GABRIELA RIVADENEIRA BURBANO, PRESIDENTA DE LA ASAMBLEA NACIONAL	015	0009-11-EE	DICTAMEN Nro. 003-15- DEE-CC DE 13 DE MAYO DEL 2015
		DIEGO GARCÍA CARRIÓN, PROCURADOR GENERAL DEL ESTADO	018		
RAFAEL CORREA DELGADO, PRESIDENTE CONSTITUCIONAL DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR	001	GABRIELA RIVADENEIRA BURBANO, PRESIDENTA DE LA ASAMBLEA NACIONAL	015	0005-12-EE	DICTAMEN Nro. 004-15- DEE-CC DE 13 DE MAYO DEL 2015
		DIEGO GARCÍA CARRIÓN, PROCURADOR GENERAL DEL ESTADO	018		
RAFAEL CORREA DELGADO, PRESIDENTE CONSTITUCIONAL DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR	001	GABRIELA RIVADENEIRA BURBANO, PRESIDENTA DE LA ASAMBLEA NACIONAL	015	0012-11-EE	DICTAMEN Nro. 005-15- DEE-CC DE 13 DE MAYO DEL 2015
		DIEGO GARCÍA CARRIÓN, PROCURADOR GENERAL DEL ESTADO	018		

Total de Boletas: **(09) NUEVE**

QUITO, D.M., Mayo 15 del 2.015

  
Luis Fernando Jaramillo  
**SECRETARÍA GENERAL**

CASILLEROS CONSTITUCIONALES	
Fecha:	15/05/2015
Hora:	11:23
Total Boletas:	09
