

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

DICTAMEN N.º 004-15-DEE-CC

CASO N.º 0005-12-EE

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR

I. ANTECEDENTES

Resumen de admisibilidad

El economista Rafael Correa Delgado, presidente constitucional de la República del Ecuador, al amparo del artículo 166 de la Constitución de la República, envió al presidente de la Corte Constitucional, mediante oficio N.º T. 5554-SNJ-12-434 del 09 de abril de 2012, 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, para el período de transición, recibió la notificación de la Presidencia de la República el 10 de abril de 2012, de conformidad con 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, 0011-11-EE, 0012-11-EE, 0001-12-EE, 0002-12-EE y 0016-10-EE.

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, procedió al sorteo de las causas, correspondiéndole al juez constitucional Antonio Gagliardo Loor sustanciar la presente causa.

Mediante providencia emitida el 06 de marzo de 2013 a las 15h00, el juez sustanciador avocó conocimiento de la presente causa, procediendo a notificar al legitimado activo el contenido de la misma.



II. NORMA OBJETO DE PRONUNCIAMIENTO DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

La Corte Constitucional examina la Constitucionalidad del Decreto Ejecutivo N.º 1129 del 06 de abril de 2012, que contiene la Declaratoria de Estado de Excepción en la ciudad de Quito en todas las instalaciones de la Asamblea Nacional, por medio del cual se ordenó la movilización nacional y militar de las Fuerzas Armadas para garantizar la seguridad, ante la conmoción interna respecto de los hechos ocurridos por parte de algunos miembros de la Policía Nacional, el 30 de septiembre del 2010. El referido texto se transcribe íntegramente a continuación:

Decreto Ejecutivo N.º 1129
RAFAEL CORREA DELGADO
PRESIDENTE CONSTITUCIONAL DE LA REPÚBLICA

CONSIDERANDO:

Que los dos primeros incisos del artículo 1 de la Constitución de la República establece:

“Que el Ecuador es un Estado constitucional de derechos y justicia, social democrático, soberano, independiente, unitario, intercultural, plurinacional y laico. Se organiza en forma de república y se gobierna de manera descentralizada.

La soberanía radica en el pueblo, cuya voluntad es el fundamento de la autoridad, y se ejerce a través de los órganos del poder público y de las formas de participación directa previstas en la Constitución”.

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

d

derecho a la integridad personal que incluye entre otras a integridad física, psíquica y moral.

Que el artículo 393 de la Constitución de la Republica 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 de 2010 algunos integrantes de la Policía Nacional protagonizaron hechos que comprometen en 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 superados a pesar de los intensivos esfuerzos de recomposición institucional del sistema de seguridad de esa función del Estado desde la fecha del insuceso.

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-012-0674 de 04 de abril de 2012, solicito la renovación de la declaratoria del estado de excepción;

En ejercicio de las facultades que le confieren los Artículos 164 y siguientes de la Constitución de la Republica; 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 que representa la Función Legislativa de la República del Ecuador, en la 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 le 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 la ciudad de Quito.

Se dispone al señor Ministro de Defensa Nacional para que mediante el Comando Conjunto de la 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 Republica 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 de la ciudad de Quito.

d

Artículo 3.- El periodo de duración de esta renovación del estado de excepción es el de treinta 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.- Notifíquese esta renovación de declaratoria a la Asamblea Nacional y a la Corte Constitucional.

Artículo 5.- De la ejecución del presente Decreto Ejecutivo que entrara en vigencia desde la fecha de su expedición, sin perjuicio de su publicación en el Registro Oficial, encárguense los Ministros de Defensa, del Interior y de Finanzas.

Dado en el Palacio Nacional, en San Francisco de Quito, Distrito Metropolitano, el día de hoy 6 de abril de 2012.

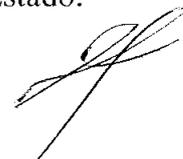
Rafael Correa Delgado
PRESIDENTE CONSTITUCIONAL DE LA REPÚBLICA”
(Cursivas en texto original)

III. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

Competencia

La Corte Constitucional es competente para conocer y resolver el presente caso, de conformidad con lo previsto 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.

De conformidad con la normativa constitucional antes enunciada, corresponde a la Corte Constitucional emitir su pronunciamiento respecto de la constitucionalidad de los artículos que conforman el Decreto Ejecutivo N.º 1129 del 06 de abril del 2012, 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 forma, la Corte Interamericana de Derechos Humanos en su Opinión Consultiva OC-8-87, puntualiza 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 Estado¹. Asimismo, 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”².

En este sentido, conforme al criterio expuesto en la citada opinión consultiva, si bien la suspensión de garantías puede ser una medida necesaria, no obstante, la misma, 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.

En el ámbito interno, dicha suspensión de derechos se encuentra regulada en el artículo 165 de la Constitución de la República que establece: “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 armonía con la norma constitucional que precede, esta Corte en su Dictamen N.º 001-13-DEE-CC³, respecto de la figura jurídica-constitucional del estado de excepción, ha expresado lo siguiente:

[...] 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.

¹ Corte Interamericana de Derechos Humanos, Opinión Consultiva OC-8-87, “*El Habeas Corpus bajo la suspensión de garantías*”. 30 de enero de 1987, párrafo 20.

² *Ibíd.*, párrafo 27.

³ Corte Constitucional del Ecuador, dictamen N.º 001-13-DEE-CC, caso N.º 0006-12-EE de 04 de septiembre de 2013.

Desde esta perspectiva, la declaratoria de estado de excepción tiene como fin lograr la normalidad institucional del Estado de derecho en épocas de crisis, ya sea evitando o mitigando las amenazas a la propia existencia de la sociedad organizada como un todo, y de los ciudadanos que la componen concebidos en su individualidad.

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

En razón de los criterios que anteceden, concierne a este Organismo Constitucional determinar los problemas jurídicos constitucionales y legales, cuya respuesta es necesaria para emitir un pronunciamiento en el caso bajo examen.

1. El Decreto Ejecutivo N.º 1129 del 06 de abril de 2012, ¿cumple con los requisitos formales establecidos en los artículos 166 de la Constitución, 120 y 122 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional?
2. El Decreto Ejecutivo N.º 1129 del 06 de abril de 2012, ¿cumple con los requisitos materiales establecidos en los artículos 121 y 123 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional?

Argumentación de los problemas jurídicos

- 1. El Decreto Ejecutivo N.º 1129 del 06 de abril de 2012, ¿cumple con los requisitos formales establecidos en los artículos 166 de la Constitución, 120 y 122 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional?**

Con respecto al control constitucional de forma del decreto declaratorio del estado de excepción, el artículo 166 de la Constitución de la República dispone 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, para efectos de su control de constitucionalidad. En el presente caso el Decreto Ejecutivo N.º 1129, por medio del cual se declara la renovación del

estado de excepción en todas las instalaciones de la Asamblea Nacional fue notificado dentro de los plazos pertinentes.

Con idéntico criterio se debe determinar si el decreto ejecutivo objeto de control constitucional se encuentra conforme a lo que establece el artículo⁴ 164 de la Constitución de la República y el artículo 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

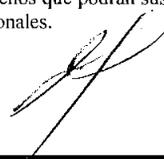
En el texto del decreto ejecutivo en análisis, el presidente constitucional de la República señala que el 30 de septiembre del 2010, algunos miembros de la Policía Nacional protagonizaron hechos que comprometen el cabal cumplimiento de los dos primeros incisos del artículo 163 de la Constitución. Pues bien, de la lectura del referido decreto, se colige que la causal invocada por el presidente Rafael Correa Delgado, para la expedición del estado de excepción por medio del cual se ordena la movilización nacional y militar de las Fuerzas Armadas para garantizar la seguridad de la Función Legislativa, ante la grave conmoción interna ocurrida por parte de algunos miembros de la Policía Nacional, se encasilla dentro de 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. Se da por tanto 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 1129 señala que, por cuanto, 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,

⁴ 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.



respecto de lo ocurrido el 30 de septiembre del 2010. Que a pesar del proceso intensivo de recomposición institucional del sistema de seguridad de esa función del Estado, las secuelas de tal suceso no se superaron, 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

La norma constitucional del artículo 164 determina que la declaratoria puede hacerse extensiva a todo el territorio de la República o a parte de este. En el decreto analizado, se observa que como ámbito territorial de aplicación es la ciudad de Quito, en todas las instalaciones de la Asamblea Nacional. Se establece que el período de duración de esta renovación del estado de excepción es el de treinta días a partir de la suscripción del presente decreto ejecutivo.

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

El artículo 165 de la Constitución de la República determina los derechos que el presidente de la República puede suspender o limitar; sin embargo, el decreto objeto de análisis no contempla derechos susceptibles de limitación, por lo tanto, se colige que la presente situación no amerita suspensión ni limitación de derechos constitucionales, por 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

Del análisis del decreto, se determina que esta declaratoria ha sido notificada a la Asamblea Nacional y a la Corte Constitucional, dándose cumplimiento a lo que dispone el artículo 166 de la Constitución de la República en concordancia con el numeral 5 del artículo 120 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional.



Dentro de este control formal es obligación de la Corte Constitucional analizar si las medidas adoptadas con fundamento en la renovación del 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

El Decreto Ejecutivo N.º 1129 del 06 de abril de 2012, mediante el cual se decretó la renovación del estado de excepción fue suscrito por el presidente de la República, en virtud de aquello, 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

Sobre la base de las observaciones antes formuladas se colige que las competencias materiales, espaciales y temporales constan especificadas en el Decreto Ejecutivo N.º 1129 del 06 de abril de 2012, esto, porque las medidas adoptadas están destinadas a garantizar el normal funcionamiento de la Función Legislativa; medidas estas, que tienen un período del estado de excepción, de treinta días a partir de la suscripción del Decreto Ejecutivo antes enunciado.

2. El Decreto Ejecutivo N.º 1129 del 06 de abril de 2012, ¿cumple con los requisitos materiales establecidos en los artículos 121 y 123 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional?

A fin de determinar la constitucionalidad material del estado de excepción es conveniente realizar un análisis bajo los parámetros del artículo 121 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional.

La Corte Constitucional realizará el 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

Sin duda, son públicos y notorios los hechos efectuados el jueves 30 de septiembre del 2010, por parte de algunos miembros de la Policía Nacional del



Ecuador, quienes al abandonar sus deberes y actividades, previstos en el artículo 158 de la Constitución de la República, es decir, su tarea de proteger internamente y mantener el orden público, distorsionaron su misión 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 función del Estado, las secuelas de tal suceso no se superaron lo que podría generar una 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 y con ello, exigiendo 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

En el caso *sub examine* los hechos que han constituido el estado de excepción están dados por la conmoción interna que vivió el país como producto de los actos ocurridos el 30 de septiembre del 2010 por algunos miembros de la Policía Nacional. A pesar del proceso de recomposición institucional del sistema de seguridad de la Función Legislativa las secuelas de tal suceso no se superaron 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. Por cuanto queda justificado que la declaratoria del estado de excepción a través del decreto ejecutivo, materia de este análisis, busca dotar de la seguridad necesaria para que la Función Legislativa pueda cumplir con sus atribuciones constitucionales y legales.

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

Es indiscutible que la seguridad personal, tanto de los asambleístas, personal de la Asamblea Nacional y ciudadanos y habitantes del Ecuador que acuden y acceden a esa Función del Estado en todas sus instalaciones en la ciudad de Quito, requiere la necesidad de la movilización 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 la ciudad de Quito, ejecutando un plan de contingencia con la finalidad que sus efectivos intervengan en la situación producida para garantizar a la Asamblea Nacional las

d

condiciones de seguridad necesaria, para que esta función del Estado, pueda ejercer a plenitud sus atribuciones y facultades constitucionales y legales.

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

Conforme a lo ya manifestado en líneas precedentes, el límite temporal de la presente renovación de la declaratoria de estado de excepción, será de treinta días, contados desde la emisión de esta declaratoria, señalándose como límite espacial las inmediaciones de la Asamblea Nacional ubicada en la ciudad de Quito.

Se debe señalar como antecedente que se ha mantenido a la Asamblea Nacional bajo estado de excepción por cuanto este es un nuevo decreto ejecutivo, el cual considera las condiciones de la Función Legislativa, por cuanto mantuvieron los efectos de los hechos suscitados el 30 de septiembre de 2010.

Control material

Respecto al control material de las medidas adoptadas con fundamento en la renovación del estado de excepción, establecidas en el artículo 123 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, se debe verificar el cumplimiento de los siguientes requisitos:

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

Las medidas establecidas en el Decreto Ejecutivo N.º 1129, disponen la necesidad de la movilización 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 la ciudad de Quito, con la finalidad de precautelar la integridad y seguridad de los asambleístas, personal de la Asamblea Nacional y ciudadanos y habitantes del Ecuador que acuden y acceden a esa Función del Estado.

En el presente caso los hechos que han constituido el estado de excepción están dados, según el legitimado activo, por la grave conmoción interna; en aquel



sentido, corresponde a esta Corte determinar la subsistencia de aquella situación de conmoción, para lo cual se realizan 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 tensiva, 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 ella⁵.

De la cita que precede, se desprende que 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 excepción⁶.

⁵ 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.

⁶ 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.

d

Ahora bien, para determinar si la declaratoria de estado de excepción es genuina 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 *sub judice*, 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 la 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 asambleísta, 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 la ciudad de Quito.

Como se puede advertir, este artículo guarda armonía con el texto constitucional, en el que se consagra como uno de los principales deberes del Estado ecuatoriano, entre otros, garantizar a sus habitantes el derecho a la seguridad integral y a vivir en una sociedad democrática.

La Constitución de la República establece que la Policía Nacional será la institución encargada de velar por la paz y seguridad interna de los habitantes del país; en aquel sentido, al producirse una resistencia por parte de los miembros policiales a cumplir su obligación constitucional, es menester que el Estado supla esta carencia, ya que bajo ningún concepto se puede dejar de brindar seguridad a las personas e instituciones que forman parte del ente estatal, en este caso en concreto de la Asamblea Nacional.

Por otro lado, la actitud asumida por algunos miembros de la Policía Nacional ocasiona un atentado al normal desempeño del país, en aquel sentido, la situación de conmoción interna motivó que las Fuerzas Armadas, ante la ausencia de la Policía Nacional, suplan a la misma en su tarea de brindar seguridad interna y mantener el orden público, en especial en la Asamblea Nacional, en la que se mantuvieron los efectos de los hechos ya mencionados.



Por tal razón, la movilización nacional y militar de las Fuerzas Armadas ante esta situación de conmoción interna se encuentra debidamente justificada, es proporcional y razonable, ya que se adecúa a las exigencias y necesidades de las personas frente a una evidente inseguridad de las y los asambleístas, así como del personal administrativo y de las y los ciudadanos que concurren a la Asamblea Nacional. Aquello guarda concordancia con los artículos 164 y 165 numeral 4 de la Constitución de la República.

Asimismo, al encontrarnos en una situación excepcional, para el cumplimiento de la movilización nacional y de las Fuerzas Armadas, tendiente a brindar seguridad a la población y controlar el orden público, se debe contar con los recursos económicos necesarios que permitan subsanar esta emergencia; por lo que siendo el Ministerio de Finanzas el organismo encargado de proveer de recursos a las distintas instituciones estatales, la disposición acontecida en el artículo 4 del decreto en análisis es razonable y proporcional a las necesidades respecto a los hechos ocurridos el 30 de septiembre de 2010.

Lo dicho guarda relación con el numeral 2 del artículo 165 de la Constitución, que faculta al Presidente de la República, una vez declarado el estado de excepción, a utilizar los fondos públicos destinados a otros fines, con la salvedad de los rubros correspondientes a salud y educación y para llevar adelante esta acometida se requiere que el Ministerio de Finanzas del Ecuador sitúe los recursos suficientes que permitan hacer frente a esta situación excepcional.

En virtud de aquello, la declaratoria de estado de excepción obedeció a una situación de necesidad dada la emergente situación por la que atravesó el país el pasado 30 de septiembre de 2010. Sin embargo, las circunstancias fácticas mantuvieron los efectos que generaron una situación de carácter excepcional. En consecuencia, se procedió a declarar un estado de excepción ante la situación vigente a la fecha que podría generar una grave conmoción interna.

Cabe recordar que el estado excepcional, puede adoptarse en casos que revistan una enorme trascendencia y cuando no existan otras medidas necesarias para asegurar la estabilidad política y social del país. Ante lo cual, la Corte Constitucional evidencia que aquella conmoción y los efectos que generó la misma no fueron superados.

d

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

Con fundamento en todo lo expuesto, resulta razonable la declaratoria de estado de excepción, teniendo en cuenta la connotación que revistió la adopción de un estado de excepción, puesto que aunque los hechos que lo motivaron inicialmente han sido superados, sus efectos se mantuvieron, es así que este órgano no está en la capacidad de administrarse y dotarse de seguridad por los canales ordinarios; lo cual resulta proporcional con la adopción de esta medida excepcional de estado de emergencia.

Como lo destaca Alberto Ricardo Dalla Via “[...] 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”⁷.

Entonces, podemos colegir que el estado de excepción, siempre debe estar dentro de los límites de la Constitución de la República y no exceder los mismos. En este punto nos parece de suma importancia, establecer las diferencias entre los tipos de estado de excepción. Así, por un lado, establecemos que en el artículo 164 de la Constitución se ha establecido 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.

A partir de lo anotado, se destaca que hay varios estados de excepción; sin embargo, no todos deben conllevar las mismas medidas. Así debemos diferenciar que el presidente de la República puede decretar estados de excepción, en cuyo caso se puede restringir temporalmente el ejercicio de algunos derechos consagrados en la Constitución, así, 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 información⁸. Además, entre las medidas específicas que pueden adoptar el presidente de la República, como consecuencia de un estado de excepción, debidamente declarado, están:

⁷ 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.

⁸ Constitución de la República del Ecuador. Artículo 165

- [...] 1. Decretar la recaudación anticipada de tributos.
2. Utilizar los fondos públicos destinados a otros fines, excepto los correspondientes a salud y educación.
 3. Trasladar la sede del gobierno a cualquier lugar del territorio nacional.
 4. Disponer censura previa en la información de los medios de comunicación social con estricta relación a los motivos del estado de excepción y a la seguridad del Estado.
 5. Establecer como zona de seguridad todo o parte del territorio nacional.
 6. Disponer el empleo de las Fuerzas Armadas y de la Policía Nacional y llamar a servicio activo a toda la reserva o a una parte de ella, así como al personal de otras instituciones.
 7. Disponer el cierre o la habilitación de puertos, aeropuertos y pasos fronterizos.
 8. Disponer la movilización y las requisiciones que sean necesarias, y decretar la desmovilización nacional, cuando se restablezca la normalidad⁹.

De ahí que resulte necesario diferenciar un estado de excepción en el cual, se puede establecer la suspensión o los límites del ejercicio de los derechos antes mencionados, o simplemente un estado de excepción 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”¹⁰.

Como se puede advertir, es posible diferenciar estados de excepción en los cuales por un lado se pueden establecer la suspensión o límites al ejercicio de los derechos, que serían básicamente en los estados de excepción, que de manera proporcional necesiten adoptar los mismos, como en los casos de agresión, conflicto armado internacional o interno, grave conmoción interna, pudiendo hacerlo o no. Mientras en casos como los de calamidad pública o desastre natural esta suspensión sería inadecuada e inoportuna.

⁹ Constitución de la República del Ecuador. Artículo 165

¹⁰ 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.

En consecuencia, en el caso *sub examine* se podía, suspender o limitar, el ejercicio de los derechos que menciona la Constitución de la República, sin perjuicio de afectar la constitucionalidad del presente decreto ejecutivo, esto, por cuanto como hemos visto la limitación de los derechos inclusive en un régimen de excepcionalidad, debe ser racional y proporcional a la situación de emergencia que se encuentre al momento de la declaratoria.

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 *sub examine*, 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 relación de causalidad se da, en tanto la emisión del decreto ejecutivo que se examina, es consecuencia de la grave situación que vivió el país como producto de los hechos ocurridos el 30 de septiembre del 2010, por algunos miembros de la Policía Nacional dentro y fuera de la Asamblea Nacional, por lo tanto estas razones instituyen la causalidad directa e inmediata.

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

La idoneidad de las medidas adoptadas en el Decreto Ejecutivo N.º 1129, encuentran fundamento, en tanto, se implementan los medios necesarios orientados a enfrentar la situación de grave inseguridad fruto de los hechos 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, respecto de lo ocurrido el 30 de septiembre del 2010.

Adicionalmente, vale recalcar que los efectos de tal suceso no se superaron lo que podría generar una 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. En este contexto, el decreto ejecutivo materia de análisis,



goza de idoneidad porque fue emitido por el presidente de la Republica, con la facultad dispuesta en el artículo 164 de la Constitución de la Republica y que su temporalidad es de treinta días, a partir de sus suscripción.

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

En las medidas adoptadas en el Decreto Ejecutivo N.º 1129, por su naturaleza, no aparecen contenidos que afectan ni restrinjan derechos y garantías constitucionales, en virtud de lo cual no cabe remitirse en el caso *sub examine*, a este requisito.

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

Conforme se desprende del texto del decreto ejecutivo materia de este control, no se evidencia ninguna afectación o vulneración al núcleo esencial de los derechos constitucionales, ni que exista un irrespeto al conjunto de derechos intangibles.

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

Por la naturaleza y contenido del decreto ejecutivo N.º 1129, puede comprobarse que su incidencia no ha interrumpido ni ha alterado el normal funcionamiento institucional del Estado ecuatoriano o de la institución a la cual va destinada la renovación del presente estado de excepción.

En virtud del análisis efectuado, la Corte Constitucional advierte que las medidas adoptadas para la declaratoria del estado de excepción contenido en el Decreto Ejecutivo N.º 1129 del 06 de abril de 2012, que hacen relación a la renovación del estado de excepción bajo análisis, tienen fundamento, claramente, en los hechos que se plantean para la solución de la problemática suscitada, razón por la cual, la emisión de aquellos gozan de constitucionalidad, en tanto, se respeten los principios de necesidad, proporcionalidad, legalidad, temporalidad, territorialidad y razonabilidad, además de ser plenamente idóneas y proporcionales al fin que se persigue. Su necesidad es evidente y con su adopción no se exceden los límites constitucionales impuestos en la Constitución y los tratados y convenios internacionales de derechos humanos, aun en tiempo de normalidad y cumpliendo con los requisitos de materialidad y formalidad.

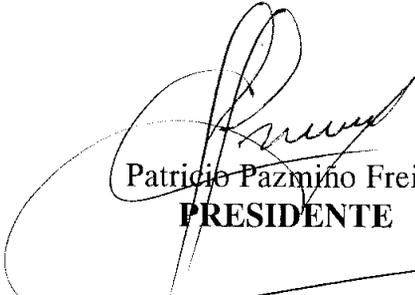
d

IV. DECISIÓN

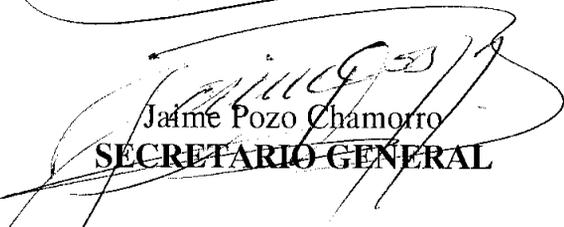
En mérito de lo expuesto, administrando justicia constitucional y por mandato de la Constitución de la República del Ecuador, el Pleno de la Corte Constitucional expide el siguiente:

DICTAMEN

1. Emitir dictamen favorable de constitucionalidad a la renovación de declaratoria de estado de excepción, contenido en el Decreto Ejecutivo N.º 1129 del 06 de abril de 2012, 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.

JPCH/mcep/msb



Jaime Pozo Chamorro
SECRETARIO GENERAL



CORTE
CONSTITUCIONAL
DEL ECUADOR

CASO Nro. 0005-12-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

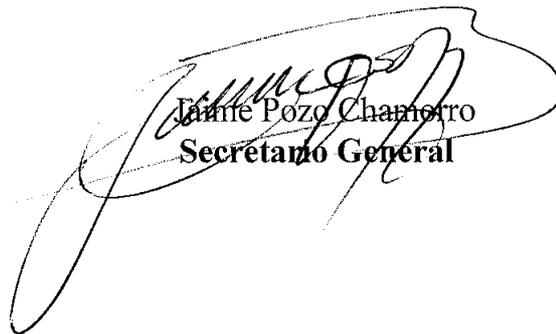
JPCH/LFJ



CORTE
CONSTITUCIONAL
DEL ECUADOR

CASO Nro. 0005-12-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. 004-15-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:	16:25
Total Boletas:	09
F. Jaramillo	