



Quito. D. M., 26 de enero del 2011

**DICTAMEN N.º 001-11-DEE-CC**

**CASO N.º 0016-10-EE**

Juez Constitucional Sustanciador: Dr. Edgar Zárate Zárate

**I. ANTECEDENTES**

El señor Economista Rafael Correa Delgado, Presidente Constitucional de la República del Ecuador, en virtud de lo dispuesto en el artículo 166 de la Constitución de la República, envió al Presidente de la Corte Constitucional, mediante Oficio N.º T.5554-SNJ-10-1789 del 9 de diciembre del 2010, 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 periodo de transición, recibió la notificación de la Presidencia de la República el día 9 de diciembre del 2010. En tal virtud, le correspondió sustanciar la presente causa al Dr. Edgar Zárate Zárate, en su calidad de Juez Constitucional.

**II. NORMA OBJETO DE PRONUNCIAMIENTO DE LA CORTE  
CONSTITUCIONAL**

*No. 571*

**RAFAEL CORREA DELGADO**

***PRESIDENTE CONSTITUCIONAL DE LA REPUBLICA:***

**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,*

*Ed*  
*al*

*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 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 de 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*

*d*  
*car*



*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 cuyas secuelas todavía no han podido ser superadas a pesar de los intensivos esfuerzos de recomposición institucional del sistema de seguridad de esa función del Estado;*

*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-010-1946 de 7 de diciembre de 2010 solicitó la renovación del estado de excepción declarado mediante decreto ejecutivo No. 500 de 9 de octubre de 2010;*

*En ejercicio de las facultades que le confieren los artículos 164 siguientes y de la Constitución de la República; y, 29 y, 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 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.*

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

*Artículo 5.- 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, del Interior y de Finanzas.*

*Dado en el Palacio Nacional, en San Francisco de Quito, Distrito Metropolitano, el día de hoy 9 de diciembre de 2010.*

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

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

El Pleno de la Corte Constitucional, para el período de transición, 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, publicada en el Registro Oficial N.º 449 del 20 de octubre del 2008, en la resolución

*d*  
*ca*



publicada en el Suplemento del Registro Oficial N.º 451 del 22 de octubre del 2008, y en los artículos 119, 120, 121, 122, 123, 124, 125 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional.

Dentro del marco constitucional y legal mencionado, le corresponde a la Corte pronunciarse sobre la constitucionalidad o no de todos y cada uno de los decretos que establezcan estados de excepción, con la finalidad de garantizar la plena vigencia de los derechos constitucionales y la salvaguarda de la división de poderes.

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

Corresponde a este Pleno determinar los problemas jurídicos constitucionales y legales, cuya respuesta es necesaria para el pronunciamiento en el presente caso. Para establecer la constitucionalidad o inconstitucionalidad de la declaratoria de estado de excepción hay que analizar tres problemas jurídicos fundamentales: 1) naturaleza jurídica y finalidad de los estados de excepción; 2) cumplimiento de los requisitos formales establecidos en los artículos 166 de la Constitución y 120 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional; y, 3) el cumplimiento de los requisitos materiales establecidos en el artículo 121 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional.

#### **1) Naturaleza jurídica y finalidad de la declaratoria de estados de excepción**

El estado de excepción es un mecanismo o arreglo normativo-constitucional con el que cuentan los Estados Democráticos para proscribir problemas, así como defender los derechos de los ciudadanos que desarrollan su existencia dentro del territorio nacional, y que a causa de eventos imprevisibles, dichos derechos 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. Al respecto, la Corte Interamericana de Derechos Humanos, en 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

*d*

*ca*

fin de la declaratoria de estados de excepción es el respeto de los derechos, la defensa de la democracia y de las instituciones del Estado<sup>1</sup>.

En efecto, basta considerar lo establecido en el artículo 165 de la Constitución de la República, que dice: "*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 este contexto, más allá de la mención o no de los derechos cuyo ejercicio se limitarían con la declaratoria del estado de excepción, los únicos que podrían limitarse son los mencionados *ut supra*, pues si se establece como derechos a ser limitados otros que no sean los contenidos expresamente en el artículo 165 de la Constitución, su limitación no procede, debido a que gran parte de la doctrina, así como de los arreglos jurídico-constitucionales de la mayoría de países pertenecientes a las democracias occidentales, establecen como derechos susceptibles de limitación en estado de excepción, básicamente los derechos civiles de inviolabilidad de domicilio y de correspondencia, libertad de tránsito, asociación, reunión e información.

En este contexto, la declaratoria de estado de excepción tiene como fin lograr la normalidad institucional del Estado 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.

## 2) Análisis formal del Decreto Ejecutivo 571

El artículo 166 de la Constitución 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 que la mencionada Corte se manifieste respecto de su constitucionalidad o inconstitucionalidad. En el presente caso, el Decreto Ejecutivo N.º 571 por medio del cual se declara el estado de excepción en todas las instalaciones de la Asamblea Nacional fue notificado dentro de los plazos pertinentes.

Por otro lado, se debe determinar si el decreto, objeto de control constitucional, se encuentra conforme a lo que establece el artículo 164 de la Constitución de la República y artículo 120 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y

<sup>1</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 20.

d  
ah



Control Constitucional, tanto en las causales para expedirlo como en los requisitos de forma que debe contener la declaratoria de estado de excepción.

**a) Autoridad encargada de decretar el estado de excepción.-** Según la norma constitucional es el Presidente de la República, ante lo cual se evidencia que el Decreto Ejecutivo N.º 571 del 9 de diciembre del 2010, cumple con esta solemnidad, ya que ha sido emitido por el primer mandatario de la República.

**b) Identificación de los hechos.-** Se determina por parte de la Presidencia de la República que el día 30 de septiembre del año en curso, algunos miembros de la Policía Nacional protagonizaron hechos que comprometen el cabal cumplimiento de lo establecido en los dos primeros incisos del artículo 163 de la Constitución.

**c) Causas bajo las cuáles se puede declarar el estado de excepción.-** Se determina que exclusivamente en casos de agresión, conflicto armado internacional o interno, **grave conmoción interna**, calamidad pública o desastre natural se puede declarar esta excepcionalidad. De la lectura del Decreto Ejecutivo objeto del análisis de constitucionalidad se colige que la causal invocada por el Presidente de la República 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 soberanía nacional, el orden interno y la seguridad ciudadana, el orden interno y la seguridad ciudadana y humana en todas las instalaciones de la Asamblea Nacional en esta ciudad de Quito, se encasilla dentro de las causales contempladas en el artículo 164 de la Constitución de la República; por lo que, se determina que el Presidente de la República ha satisfecho esta solemnidad. Se da cumplimiento al artículo 120 numeral 1 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional.

**d) Ámbito territorial al que hace referencia el estado de excepción.-** El artículo 164 del texto constitucional, determina que la declaratoria de estado de excepción puede hacerse extensiva a todo el territorio de la República o a parte de éste. En el decreto analizado se observa que el ámbito territorial de aplicación es en la ciudad de Quito, en todas las instalaciones de la Asamblea Nacional.

**e) El periodo de duración.-** Se establece que el periodo de duración de este estado de excepción es el de sesenta días a partir de la suscripción del presente decreto ejecutivo.

*d*

*acc*

**f) Las medidas que deberán aplicarse al estado de excepción.-** El decreto en análisis especifica las medidas excepcionales a tomarse, entre ellas: 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; la disposición de que el señor Ministro de Defensa Nacional, mediante el Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas, ejecute un plan de contingencia para que sus efectivos garanticen la seguridad necesaria para que esta función del Estado pueda ejercer a plenitud sus atribuciones y facultades constitucionales y legales.

**g) La determinación de los derechos que podrán suspenderse o limitarse.-** 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 lo que guarda conformidad con el inciso primero 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.

**h) Las notificaciones de la declaratoria de estado de excepción.-** Se observa que dentro del decreto en análisis se determina que esta declaratoria se notifique 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.

### **3) Control material del Decreto Ejecutivo N.º 571**

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

**a) Que los hechos alegados en la motivación hayan tenido real concurrencia.-** Son públicos y notorios los hechos acontecidos el día jueves 30 de septiembre del 2010, por parte de miembros de la Policía Nacional del Ecuador, los mismos que al abandonar sus deberes y actividades contemplados en el artículo 158 de la Constitución de la República, han colocado a los habitantes de la República del Ecuador en una situación de indefensión, al no contar con la principal institución encargada de velar por la

*d*

*de*





seguridad interna del país y sus habitantes, situación que generó inseguridad y motivó una conmoción en todo el país.

- 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 presente caso los hechos que han constituido el estado de excepción están dados por la grave conmoción interna que actualmente vive el país como producto de los actos ocurridos el 30 de septiembre del 2010, y provocado por miembros de la Policía Nacional.
- c) **Que los hechos constitutivos de la declaratoria no puedan ser superados a través del régimen constitucional ordinario.**- La crisis interna por la que atraviesa el país obedece a una situación excepcional que no ha podido ser subsanada por los mecanismos ordinarios, ya que las circunstancias fácticas que se han desarrollado han ameritado la adopción de esta declaratoria.
- d) **Que la declaratoria se decrete dentro de los límites temporales y espaciales establecidos en la Constitución de la República.**- Como ya se ha manifestado en líneas precedentes, el límite temporal de la presente declaratoria de estado de excepción será de sesenta días, señalándose como límite espacial la ciudad de Quito, en todas las instalaciones de la Asamblea Nacional.

De lo analizado, la Corte Constitucional advierte que las medidas adoptadas para la expedición de la declaratoria del estado de excepción contenida en el Decreto Ejecutivo 571, se fundamentan claramente en los hechos generadores del problema, y de ellos se motiva para que la misma sea plenamente idónea y proporcional al fin que se persigue; su necesidad es evidente y con su adopción no se exceden los límites constitucionales impuestos en la Constitución del 2008 y los tratados y convenios internacionales de derechos humanos, aun en tiempo de normalidad y cumpliendo con los requisitos de materialidad y formalidad.

#### IV. DECISIÓN

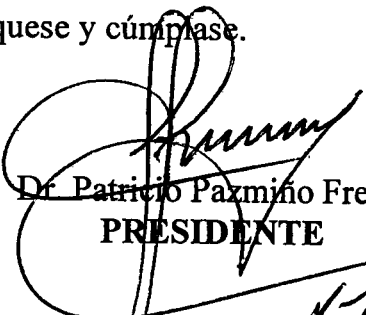
En mérito de lo expuesto, administrando justicia constitucional y por mandato de la Constitución de la República del Ecuador, la Corte Constitucional, para el período de transición, expide el siguiente:

*d*

*ca*

## DICTAMEN

1. Emite dictamen favorable de constitucionalidad a la declaratoria de estado de excepción, contenida en el Decreto Ejecutivo N.º 571 del 9 de diciembre del 2010.
2. Notifíquese, publíquese y cúmplase.



Dr. Patricio Pazmiño Freire  
**PRESIDENTE**



Dr. Arturo Larrea Jijón  
**SECRETARIO GENERAL**

**Razón:** Siento por tal, que el Dictamen que antecede fue aprobado por el Pleno de la Corte Constitucional, para el período de transición, con ocho votos de los doctores: Roberto Bhrunis Lemarie, Patricio Herrera Betancourt, Miguel Ángel Naranjo Iturralde, Hernando Morales Vinueza, Ruth Seni Pinoargote, Manuel Viteri Olvera, Edgar Zárate Zárate y Patricio Pazmiño Freire, sin contar con la presencia de la doctora Nina Pacari Vega, en Sesión Ordinaria del día miércoles 26 de enero del dos mil once. Lo certifico.



Dr. Arturo Larrea Jijón  
**SECRETARIO GENERAL**



ALJ/pga/ccp



CORTE  
CONSTITUCIONAL

**CAUSA N° 0016-10-EE**

**Razón:** Siento por tal, que el Dictamen que antecede fue suscrito por el doctor Patricio Pazmiño Freire, Presidente, el día lunes catorce de febrero del dos mil once.- Lo certifico.

Dr. Arturo Larrea Jijón  
**SECRETARIO GENERAL**

ALJ/lmh