



Quito, D. M., 27 de mayo del 2015

DICTAMEN N.º 006-15-DEE-EE

CASO N.º 0011-11-EE

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR

I. ANTECEDENTES

Resumen de admisibilidad

El economista Rafael Correa Delgado, presidente constitucional de la República del Ecuador, al amparo 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-11-1284 del 10 de octubre de 2011, la notificación de la renovación de la declaratoria del 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.

La Secretaría General de la Corte Constitucional para el período de transición, recibió la notificación de la Presidencia de la República el 10 de octubre de 2011, 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 N.º 0016-10-EE, 0002-11-EE y 006-11-EE.

El 13 de octubre de 2011, en sesión del Pleno de la Corte Constitucional, se realizó el sorteo, y le correspondió al exjuez constitucional Edgar Zárate Zárate sustanciar la presente causa.

El 06 de noviembre de 2012 se posesionaron ante el Pleno de la Asamblea Nacional los jueces de la 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 Manuel Viteri Olvera, sustanciar la presente causa, conforme consta en el memorando de la Secretaría General de la Corte Constitucional N.º 021-CCE-SG-SUS-2012 del 17 de diciembre de 2012, por el cual se remite el expediente del caso.

El juez sustanciador, mediante providencia del 22 de enero de 2013 a las 16:20, avocó conocimiento de la presente causa, procediendo a notificar al legitimado activo el contenido de la misma.

DECRETO OBJETO DE PRONUNCIAMIENTO DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

La Corte Constitucional examina la Constitucionalidad del Decreto Ejecutivo N.º 908 del 7 de octubre de 2011, que contiene la renovación de la declaratoria de 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, por medio del cual se ordena la movilización nacional y militar de las Fuerzas Armadas para garantizar la seguridad, ante la conmoción interna provocada por miembros de la Policía Nacional, cuyo texto se transcribe íntegramente a continuación:

**“N.º 908
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.”

d



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 a 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 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-011-1284 de 6 de octubre de 2011, solicitó la renovación de la declaratoria del estado de excepción;

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

DECRETA:

Artículo 1.- Renovar la declaratoria del 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 en la ciudad de Quito.

Artículo 3.- 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. 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 renovación de declaratoria a la Asamblea Nacional y a la Corte Constitucional.

Artículo 6.- 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 Chanduy, Provincia de Santa Elena el 7 de octubre de 2011.

Rafael Correa Delgado
PRESIDENTE CONSTITUCIONAL DE LA REPÚBLICA”

II. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

Competencia de la Corte

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 Competencia de la Corte Constitucional.

De conformidad con la normativa constitucional antes enunciada, corresponde a la Corte Constitucional emitir su pronunciamiento respecto de la constitucionalidad o no

de los artículos que conforman el Decreto Ejecutivo N.º 908 del 7 de octubre 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 puede implicar 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.

cl



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.”

Al respecto, 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 Estado¹. 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”². 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.

En el derecho interno, el artículo 165 de la Constitución de la República señala 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 antedicho, esta Corte Constitucional, en su Dictamen N.º 001-13-DEE-CC³, 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

¹ 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.

² *Ibid.*, párrafo 27.

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

estabilidad institucional, la seguridad del Estado y el normal desenvolvimiento de las actividades y convivencia de la población.

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.

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

Corresponde a esta Corte Constitucional establecer con claridad los problemas jurídicos constitucionales y legales, cuya resolución es necesaria para decidir sobre la constitucionalidad o no de la referida renovación de la declaratoria de los estados de excepción.

- 1) El Decreto Ejecutivo N.º 908 del 7 de octubre del 2011 ¿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 908 del 7 de octubre del 2011 ¿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 908 del 7 de octubre del 2011 ¿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?**

La Constitución de la República, en su artículo 166, señala que el presidente de la República es quien 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 cuarenta y ocho horas siguientes a su expedición, para efectos de su control de constitucionalidad. De ahí que mediante el Decreto Ejecutivo N.º 908 se renueva la declaratoria del estado de excepción en todas las instalaciones de la Asamblea

↓



Nacional que representa la Función Legislativa de la República del Ecuador, el mismo que fue notificado dentro de los plazos respectivos.

Al mismo tiempo, se debe precisar si el decreto ejecutivo objeto de control constitucional se encuentra conforme a lo que determina el artículo 164⁴ de la Constitución de la República y los artículos 120 y 122 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, mismos que señalan las causales y los requisitos de forma que deben contener los decretos de renovación de declaratoria de estado de excepción, siendo estos los siguientes:

Identificación de los hechos y de la causal constitucional que se invoca

La Presidencia de la República menciona que el jueves 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. De la lectura del decreto ejecutivo, objeto del análisis de constitucionalidad, se colige que la causal invocada por el presidente de la República, economista Rafael Correa Delgado, para la expedición del estado de excepción es la grave conmoción interna, debido a 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, señalándose, adicionalmente, 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 han superado, 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, ante lo cual se ordena la movilización nacional y militar de las Fuerzas Armadas para garantizar la seguridad de la Función Legislativa, provocada por algunos miembros de la Policía Nacional. De allí, se puede observar que se cumple con lo contenido en el artículo 164 de la Constitución de la República, y se determina que el presidente de la República ha cumplido con esta solemnidad. Además, se da cumplimiento al artículo 120 numeral 1 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional.

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.

Justificación de la declaratoria

Conforme se destacó anteriormente, el Decreto Ejecutivo N.º 908 establece que debido a 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, y pese a que se realizó un proceso intensivo de recomposición institucional del sistema de seguridad de esa función del Estado, las secuelas de tal suceso no se han superado, 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 lo que es necesario declarar la renovación del estado de excepción. Este justificativo da cumplimiento con lo determinado en el numeral 2 del artículo 120 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional.

Ámbito territorial y temporal de la declaratoria

El artículo 164 de la Norma Suprema señala que la declaratoria puede hacerse extensiva a todo el territorio de la República o a parte de este. En el decreto, objeto de estudio, se evidencia que el ámbito territorial de aplicación es la ciudad de Quito, en todas las instalaciones de la Asamblea Nacional. Además, se establece que el período de duración de esta renovación de la declaratoria del estado de excepción es de treinta días a partir de la suscripción del presente decreto ejecutivo. Por tanto, se da cumplimiento al artículo 120 numeral 3 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional.

Derechos que sean susceptibles de limitación, cuando fuere el caso

El artículo 165 de la Constitución de la República señala 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 que 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.

d



Las notificaciones que correspondan de acuerdo a la Constitución y a los Tratados Internacionales

Del análisis del presente decreto se puede observar que esta declaratoria se notificó a la Asamblea Nacional y a la Corte Constitucional, dando 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.

Adicionalmente, 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:

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

El Decreto Ejecutivo N.º 908 del 7 de octubre del 2011, 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 que cumple con lo dispuesto en el artículo 164 de la Constitución de la República.

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

Conforme a las observaciones antes formuladas se colige que las competencias materiales, espaciales y temporales constan especificadas en el Decreto Ejecutivo N.º 908 del 7 de octubre del 2011, debido a que las medidas adoptadas están destinadas a garantizar el normal funcionamiento de la Función Legislativa. Además, se señala como ámbito espacial las inmediaciones de la Asamblea Nacional, ubicada en la ciudad de Quito. Por tanto, estas medidas tienen un período de duración de treinta días a partir de la suscripción del Decreto Ejecutivo antes enunciado.

-  2) **El Decreto Ejecutivo N.º. 908 de 7 de octubre de 2011 ¿cumple con los requisitos materiales establecidos en los artículos 121 y 123 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional?**

El artículo 121 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional determina el control material de la declaratoria del estado de excepción; por tanto, es necesario observar si en la renovación de la declaratoria del estado de excepción estos parámetros se cumplen:

Que los hechos alegados en la motivación hayan tenido real ocurrencia

Los hechos acontecidos el jueves 30 de septiembre del 2010, por parte de algunos miembros de la Policía Nacional del Ecuador, fueron públicos y notorios. Es por ello que dichos miembros, al abandonar sus deberes y actividades, pusieron en peligro la seguridad interna y el orden público en todo el país, incumpliendo de esta manera con lo previsto en el artículo 158 de la Norma Suprema, es decir, con sus actos incumplieron su misión y por ende quebrantaron sus deberes consagrados en la Constitución y la ley. Conviene señalar además que luego de persistir dentro de un proceso intensivo de recomposición institucional del sistema de seguridad de esa función del Estado, las secuelas de tal suceso no se han superado, 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 la renovación de la declaratoria del estado de excepción en los términos referidos en el decreto del análisis.

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

Como consecuencia de los actos ocurridos el 30 de septiembre del 2010 se generaron fuertes confrontaciones sociales entre la ciudadanía y la fuerza pública, así como actos vandálicos, saqueos, cierre de carreteras y perjuicios económicos, por lo que estos hechos generaron una grave conmoción interna. A pesar del proceso de recomposición institucional del sistema de seguridad de la Función Legislativa, las secuelas de tal suceso no se han superado; este aspecto generó un ambiente de inseguridad y de gran conmoción interna que impide a la Asamblea Nacional ejercer a plenitud las funciones que le confiere la Constitución y la ley. Por lo tanto, estos hechos permiten justificar la renovación de la declaratoria del estado de excepción a través del decreto ejecutivo, materia de este análisis, por cuanto lo que se busca es dotar de la seguridad necesaria para que la Función Legislativa pueda cumplir con sus atribuciones constitucionales y legales.

ck



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

El 30 de septiembre del 2010 se produjeron serias confrontaciones entre miembros de la fuerza pública y la ciudadanía, además de otros acontecimientos que provocaron un peligro inminente que terminó por generar una grave conmoción interna en el país. En la Asamblea Nacional la inseguridad es inminente, tanto para los asambleístas y funcionarios, como para los ciudadanos que acuden y acceden a esta Función del Estado, por lo que es necesario movilizar al personal militar de las Fuerzas Armadas a fin de garantizar el orden interno y la seguridad ciudadana en la Asamblea Nacional, ubicada en la ciudad de Quito. Estos hechos no pueden ser subsanados de forma inmediata por el régimen constitucional ordinario; por tanto, ante las circunstancias fácticas, es necesario que sean resueltos mediante la renovación de la declaratoria del estado de excepción, a fin de restablecer la seguridad y el orden público, para que esta función del Estado pueda ejercer a plenitud sus atribuciones y facultades constitucionales y legales.

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

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

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

Control material

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

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

En el Decreto Ejecutivo N.º 908 se establecen medidas que 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, cuyo fin es 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 la renovación del estado de excepción están dados, según el legitimado activo, por la grave conmoción interna. En este sentido, le corresponde a esta Corte determinar la subsistencia de esta situación de conmoción, para lo cual se realizan las siguientes consideraciones.

En lo principal, 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.

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.



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.

Por tanto, para determinar si la renovación de la declaratoria del 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 connotación y gravedad interna.

El artículo dos del Decreto Ejecutivo sub júdice 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 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 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.

De allí que 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 determina que la Policía Nacional será la institución encargada de velar por la paz y seguridad interna de los habitantes del país; pero al producirse resistencia por parte de los miembros policiales de cumplir con su obligación constitucional, es menester que el Estado suplante esta carencia, debido a

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.

que no se puede dejar de brindar seguridad a las personas e instituciones que forman parte del ente estatal, en este caso de la Asamblea Nacional.

Por otra parte, la actitud asumida por algunos miembros de la Policía Nacional ocasionó 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, reemplace a la misma en su tarea de brindar seguridad interna y mantener el orden público, en especial en la Asamblea Nacional, en la que aún se mantiene los efectos de los hechos ya mencionados.

Por tanto, 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, del personal administrativo y de las y los ciudadanos que acuden a la Asamblea Nacional. Aquello guarda concordancia con los artículos 164 y 165 numeral 4 de la Constitución de la República.

El artículo cuatro del Decreto Ejecutivo sub júdice, señala:

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

De ahí que, 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, siendo el Ministerio de Finanzas el organismo encargado de proporcionar los recursos a las distintas instituciones estatales, por lo que la disposición del artículo 4 del decreto en análisis es razonable y proporcional a las necesidades. Asimismo, lo mencionado 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, salvo los rubros correspondientes a salud y educación.

 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 aún mantienen efectos que generan una situación de carácter excepcional. En consecuencia, se procedió a



renovar la declaratoria del estado de excepción ante una situación que podría generar una grave conmoción interna.

Se recuerda que la renovación de la declaratoria del estado de excepción 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 generaron la misma no han sido superados.

Que sean proporcionales al hecho que dio lugar a la declaratoria

Por lo antes expuesto, resulta razonable la renovación de la declaratoria del estado de excepción, teniendo en cuenta la connotación que reviste la adopción de un estado de excepción, puesto que aunque los hechos que lo motivaron inicialmente han sido superados, sus efectos aún se mantienen, 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 ha dicho la Corte Constitucional del Ecuador en el dictamen N.º 0009-11-EE “[...] 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”.

De allí, 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. Asimismo, es importante señalar que el artículo 164 de la Constitución de la República ha determinado que se puede 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.

A partir de lo anotado, se enfatiza que hay varios estados de excepción, sin embargo, no todos deben conllevar las mismas medidas. 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 información⁷.

Además, es importante anotar que una característica particular, propia del estado de excepción, es que la atribución para su declaratoria la tiene únicamente el presidente de la República, lo que le permite a su vez, dentro del estado de excepción, tener facultades adicionales, facultades que para evitar su abuso de forma arbitraria o inconstitucional se encuentran específicamente anotadas en el artículo 165 de la Constitución y que se resumen en: la recaudación anticipada de tributos, el uso de fondos públicos destinados a otros fines, el cambio de la sede del Gobierno a otro lugar del territorio nacional, disponer censura previa para que los medios de comunicación social informen de manera estricta con relación a los motivos del estado de excepción y a la seguridad del Estado, así como el establecimiento de zonas seguras en parte o en todo el territorio nacional. En caso de que se trate de conflictos armados externa o internamente, grave conmoción interna, calamidad pública o desastres naturales, el presidente tiene la facultad de disponer de las Fuerzas Armadas y de la Policía Nacional para solventar estas situaciones, así como la disposición para cerrar o habilitar puertos, aeropuertos y pasos fronterizos. Finalmente, el presidente tiene la facultad de disponer la movilización y la requisición que sea necesaria durante el estado de excepción para solucionar una crisis, así como decretar la desmovilización nacional, una vez que se haya restablecido la normalidad.

En concordancia con el principio de proporcionalidad, las facultades que se le atribuyen al presidente de la República en el estado de excepción deben encontrarse a la medida de la situación de amenaza o peligro, lo que quiere decir que no necesariamente se pueden suspender todos los derechos, incluso puede no suspenderse ninguno de acuerdo a la situación, y tampoco es necesario que se adopten todas las medidas señaladas en el artículo 165 de la Constitución. Asimismo, la Corte Constitucional de Colombia, en su sentencia N.º C-136/09 ha señalado que “las medidas deben aparejar el mínimo de sacrificio posible [...] el estrictamente necesario para conjurar la anormalidad”.

Por lo expuesto en líneas anteriores, se puede concluir que al realizar la diferenciación de los estados de excepción, por un lado se puede establecer la suspensión o límites al ejercicio de los derechos, 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 tanto, que en casos como

⁷ Constitución de la República del Ecuador. Artículo 165



los de calamidad pública o desastre natural, esta suspensión sería inadecuada e inoportuna.

En consecuencia, en el caso *sub examine* se podía suspender o limitar el ejercicio de los derechos que determina la Norma Suprema, sin perjuicio de afectar la constitucionalidad del presente decreto ejecutivo, 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 lo mencionado, se puede evidenciar que 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 a conocimiento de la Corte Constitucional.

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 ha invocado la causal de conmoción interna que se ha suscitado como consecuencia de los hechos ocurridos el 30 de septiembre de 2010, y que ha dejado a la Asamblea Nacional, representante de la Función Legislativa de la República del Ecuador, frágil, tanto en su sistema de seguridad como el sistema democrático del país, por lo que es necesario que se mantenga como medida el resguardo de sus instalaciones por parte de las Fuerzas Armadas, a fin de garantizar la soberanía nacional, el orden interno y la seguridad ciudadana en todas sus instalaciones para que de esta manera pueda ejercer a plenitud sus atribuciones y facultades constitucionales y legales.

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

d La idoneidad de las medidas adoptadas en el Decreto Ejecutivo N.º 908 encuentran su respectivo fundamento, en tanto se implementan los medios necesarios orientados a enfrentar la situación de grave inseguridad fruto de los hechos acontecidos por algunos miembros de la Policía Nacional del Ecuador, debido a que distorsionaron severamente su misión y abandonaron sus deberes que se encuentran contemplados en la Constitución y la ley, mediante lo sucedido el jueves 30 de septiembre de 2010.

Adicionalmente, es válido resaltar que los efectos de tal suceso no se han superado, por 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. Es decir, el decreto ejecutivo, materia de análisis, goza de idoneidad porque fue emitido por el presidente de la República, con la facultad dispuesta en el artículo 164 de la Constitución de la República y que su temporalidad es de treinta días, a partir de su suscripción.

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

Al respecto, es preciso anotar que las medidas se adoptaron conforme al grado de crisis presentado, y siendo esta una grave conmoción interior, las medidas tomadas son las necesarias para requerir tal situación en función de los principios constitucionales de proporcionalidad, legalidad, temporalidad, territorialidad y razonabilidad. Además, con las medidas tomadas se evita que los derechos de los ciudadanos y funcionarios de la Asamblea Nacional se vean afectados y a su vez se pueda mantener el control sobre la seguridad y normal funcionamiento de la Asamblea Nacional, por tanto con ello no existe el más mínimo impacto sobre los derechos y garantías.

Que no afecten el núcleo esencial de los derechos constitucionales y se respete el conjunto de derechos intangibles

Acorde al texto del Decreto Ejecutivo N.º 908, se evidencia que en relación a los derechos constitucionales, el núcleo esencial de los mismos no se ve afectado, debido a que se pretende justamente proteger los derechos para que sean ejercidos de forma normal, tanto por parte de los asambleístas, personal de la Asamblea Nacional, así como por parte de los ciudadanos y habitantes del Ecuador que acuden y acceden a esta función del Estado. Para el efecto, en la presente renovación de la declaratoria del estado de excepción se observa que ni siquiera se están restringiendo y mucho menos limitando los derechos constitucionales.

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

 La renovación de la declaratoria del estado de excepción ha sido emitida en función de las disposiciones constitucionales que delimitan su ámbito de aplicación y función, cumpliendo, como se observó anteriormente, con los requisitos formales para su



declaratoria, por tanto, con ello no se está interrumpiendo ni alternando el normal funcionamiento institucional del Estado, sino que por el contrario, se está asegurando cuando se solicita la movilización de las Fuerzas Armadas para que brinde seguridad y puedan ejercer de forma normal sus funciones constitucionales y legales.

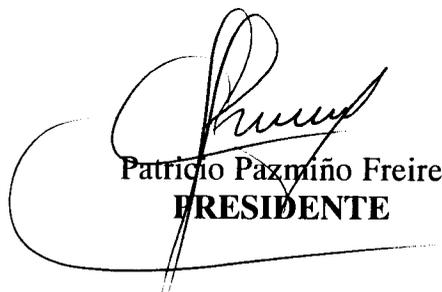
Del análisis correspondiente, la Corte Constitucional advierte que las medidas adoptadas para la renovación de la declaratoria del estado de excepción, contenidas en el Decreto Ejecutivo N.º 908 del 7 de octubre del 2011, tienen el respectivo fundamento en base a los hechos que se plantean para la solución de la problemática suscitada, razón por la cual, la emisión de aquellos goza 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. Por lo demás, respecto a la necesidad, esta es evidente y con su adopción no se rebasa los límites constitucionales impuestos en la Constitución de la República, los tratados y convenios internacionales de derechos humanos, incluso en tiempo de normalidad y cumpliendo con los requisitos de materialidad y formalidad.

III. DECISIÓN

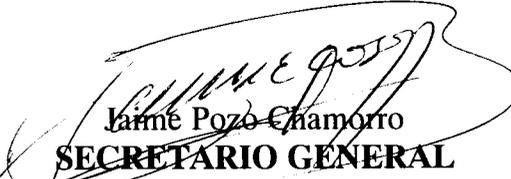
En mérito de lo expuesto, administrando justicia constitucional y por mandato de la Constitución de la República del Ecuador, el Pleno de la Corte Constitucional expide el siguiente:

DICTAMEN

1. Emitir dictamen favorable de constitucionalidad a la renovación de declaratoria de estado de excepción, contenido en el Decreto Ejecutivo N.º 908 del 7 de octubre del 2011, dictado por el economista Rafael Correa Delgado, en calidad de presidente constitucional de la República del Ecuador.
2. Notifíquese, publíquese y cúmplase.

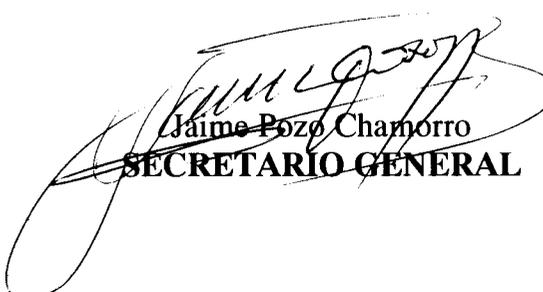


Patricio Pazmiño Freire
PRESIDENTE



Jaime Pozo Chamorro
SECRETARIO GENERAL

Razón: Siento por tal, que el dictamen que antecede fue aprobado por el Pleno de la Corte Constitucional, con seis votos de las señoras juezas y señores jueces: Marcelo Jaramillo Villa, María del Carmen Maldonado Sánchez, Wendy Molina Andrade, Alfredo Ruiz Guzmán, Manuel Viteri Olvera y Patricio Pazmiño Freire, sin contar con la presencia de los jueces Antonio Gagliardo Loor, Tatiana Ordeñana Sierra y Ruth Seni Pinoargote, en sesión del 27 de mayo del 2015. Lo certifico.



Jaime Pozo Chamorro
SECRETARIO GENERAL



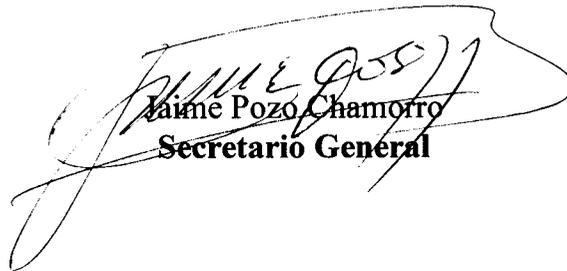
JPCH/mccp/msb



**CORTE
CONSTITUCIONAL
DEL ECUADOR**

CASO Nro. 0011-11-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 martes 09 de junio del dos mil quince.- Lo certifico.


Jaime Pozo Chamorro
Secretario General

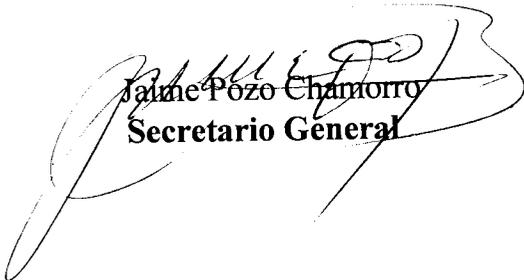
JPCH/LFJ



**CORTE
CONSTITUCIONAL
DEL ECUADOR**

CASO Nro. 0011-11-EE

RAZÓN.- Siento por tal que, en la ciudad de Quito, a los diez días del mes de junio del dos mil quince, se notificó con copia certificada del dictamen de 27 de mayo del 2015, 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/svg

GUIA DE CASILLEROS CONSTITUCIONALES No. 299

ACTOR	CASI LLA CONS TITU CION AL	DEMANDADO O TERCER INTERESADO	CASI LLA CONS TITU CION AL	NRO. DE CASO	FECHA DE RESO. SENT. DICT. PROV. O AUTOS
Ota Jhon	814	Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana	273	0560-12-EP	SENT DE 27 MAYO DEL 2015
		Procurador General del Estado	18	0560-12-EP	SENT DE 27 MAYO DEL 2015
		Jorge Cadena Chavez ex juez de la primera Sala de Garantías Penales dela Corte Provincial de Justicia de Pichincha	310	0560-12-EP	SENT DE 27 MAYO DEL 2015
Mercedes María Peláez Lojano y Margoth Ortiz Ortiz	507	Alcalde Procurador Síndico y Comisario Metropolitano de Construcciones de la Administración Zonal Equinoccial La Delicia del Municipio de Quito	053	0016-10-IS	SENT 01 DE ABRIL DEL 2015
		procurador general del Estado	18	0016-10-IS	SENT 01 DE ABRIL DEL 2015
Rafael Correa Delgado, Presidente Constitucional de la República del Ecuador	01	Gabriela Rivadeneira Burbano, Presidenta de la Asamblea Nacional	015	0011-11-EE	DICT DE 27 DE MAYO DEL 2015
		Diego García Carrión, Procurador General del Estado	18	0011-11-EE	DICT DE 27 DE MAYO DEL 2015

Rafael Correa Delgado, Presidente Constitucional de la República del Ecuador	01	Gabriela Rivadeneira Burbano, Presidenta de la Asamblea Nacional	015	0002-11-EE	DICT DE 27 DE MAYO DEL 2015
		Diego García Carrión, Procurador General del Estado	18	0002-11-EE	DICT DE 27 DE MAYO DEL 2015

Total de Boletas: **(13) TRECE**

QUITO, D.M., junio 10 del 2.015


 Sonia Vejasco García
 ASITENTE ADMINISTRATIVA


 CASILLEROS CONSTITUCIONALES
 Fecha: 10 JUN 2015
 Hora: 16:10
 Total Boletas: 13
