



Quito, D. M., 26 de enero del 2010

DICTAMEN N.º 002-11-DEE-CC

CASO N.º 0015-10-EE

Juez Sustanciador: Dr. Hernando Morales Vinueza

I. ANTECEDENTES

Resumen de admisibilidad

El señor Economista Rafael Correa Delgado, Presidente Constitucional de la República del Ecuador, fundamentado en lo dispuesto en los artículos 164 y 166 de la Constitución de la República, mediante Oficio N.º T.2982-SNJ-10-1671 del 15 de noviembre del 2010, notificó a la Corte Constitucional, para el periodo de transición, la declaratoria del estado de excepción con el propósito de superar las emergencias presentadas en los embalses y presas “La Esperanza” y “Poza Honda”, respectivamente, y en el sistema de trasvases, válvulas y sistema de bombeo, que han originado pasivos ambientales de alto impacto en los ecosistemas en las zonas de influencia del proyecto, por la operación de la compañía MANAGENERACIÓN S.A.

El Secretario General de la Corte Constitucional, el 19 de noviembre de 2010 a las 17h22, certificó que el presente caso tiene relación con los casos N.º 0005-09-EE, 0002-10-EE, 0008-10-EE y 0010-10-EE (resueltos), y con el Caso N.º 0012-10-EE (en trámite), como se advierte de la certificación que obra a fojas 5 del expediente.

Mediante sorteo efectuado por el Pleno del organismo en sesión ordinaria del 25 de noviembre de 2010, correspondió al Dr. Hernando Morales Vinueza el conocimiento y sustanciación del presente caso.

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

El Decreto Ejecutivo, objeto del presente análisis de constitucionalidad, es el N.º 547, expedido el 15 de noviembre del 2010, cuyo texto es el siguiente:

Handwritten signature and initials.

"No- 547

**RAFAEL CORREA DELGADO
PRESIDENTE CONSTITUCIONAL DE LA REPÚBLICA**

CONSIDERANDO:

Que el artículo 318 de la Constitución de la República dispone que el agua es patrimonio nacional estratégico de uso público, dominio inalienable e imprescriptible del Estado, que constituye un elemento vital para la naturaleza y la existencia de los seres humanos. El mismo precepto manda que el Estado, a través de la Autoridad Única del Agua, sea el responsable directo de la planificación y gestión de los recursos hídricos que se destinarán a consumo humano, riego que garantice la soberanía alimentaria, caudal ecológico y actividades productivas;

Que los artículos 261 y 389 de la Constitución de la República establecen que el Estado Central tendrá competencias exclusivas sobre el manejo de desastres naturales; y, que el Estado protegerá a las personas, las colectividades y la naturaleza frente a los efectos negativos de los desastres de origen natural o antrópico ante el riesgo, la mitigación de desastres, la recuperación y mejoramiento de las condiciones sociales, económicas y ambientales, con el objetivo de minimizar la condición de vulnerabilidad;

Que en esta época han surgido nuevos elementos que podrían agravar la situación en los embalses y presas "La Esperanza" y "Poza Honda", respectivamente, y en el sistema de trasvases, válvulas y sistema de bombeo, que han originado pasivos ambientales de alto impacto en los ecosistemas en las zonas de influencia del proyecto, por la operación de la compañía MANAGENERACIÓN S.A., además del incumplimiento grave al plan de manejo ambiental y a la normativa ambiental vigente, lo que devengó en la revocatoria de la licencia ambiental por parte del Ministerio de Ambiente, mediante Resolución No. 132, de 13 de mayo de 2008, situación que inclusive pondría en riesgo a las zonas urbanas y agrícolas sujetas a su influencia como consta del oficio SN.1-0428 de 11 de noviembre de 2010, mediante el cual el Secretario Nacional del Agua, solicita la declaratoria del estado de excepción con el propósito de superar la emergencia presentada en los embalses lo que podría generar una grave conmoción interna en la Provincia de Manabí; y,

En ejercicio de las facultades que le confieren los artículos 164, 165 y 166 de la Constitución de la República y artículos 29, 30, 36 y 37 de la Ley de Seguridad Pública y del Estado,

d
u



DECRETA:

Artículo 1.- Declarar el estado de excepción con el propósito de superar las emergencias presentadas en los embalses y presas "La Esperanza" y "poza Honda", respectivamente, y el sistema de trasvases, válvulas y sistemas de bombeo, que han originado pasivos ambientales de alto impacto en los ecosistemas en las zonas de influencia del proyecto, por la operación de la compañía MANAGENERACIÓN S.A., además del incumplimiento grave al plan de manejo ambiental y a la normativa ambiental correspondientes, que originó en la revocatoria de la licencia ambiental por parte del Ministerio de Ambiente, mediante resolución número 132, de 13 de mayo de 2008, situación que podría generar una grave conmoción interna en la Provincia de Manabí.

Artículo 2.- Disponer la movilización nacional, económica y militar de las Fuerzas Armadas para la custodia de la infraestructura del sistema hídrico existente en la provincia de Manabí y los embalses y presas "La Esperanza" y "Poza Honda", respectivamente, y del sistema de trasvases, válvulas y sistema de bombeo, que se encarga al Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas y a los comandantes de la Fuerza Aérea, Terrestre y Naval.

Se dispone y ratifica también la requisición de todos los bienes muebles, inmuebles e inmuebles por destinación de los bienes de propiedad de MANAGENERACIÓN S.A., hasta que se superen los riesgos que llevan a esta declaratoria del Estado de Excepción. De los bienes requisados se encargará la Secretaría Nacional del Agua a través de la Demarcación Hidrográfica de Manabí, con el apoyo del Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas.

Artículo 3.- El Ministerio de Finanzas situará los recursos económicos suficientes para atender el presente estado de excepción.

Artículo 4.- Se dispone que la Secretaría Nacional del Agua y la Secretaría Nacional de Gestión de Riesgos asuman el manejo, control, regulación y administración de los embalses y presas "La Esperanza" y "Poza Honda", así como la adopción de las medidas conducentes para superar los efectos y riesgos hídricos, ambientales y de todo orden.

Artículo 5.- Este Decreto tendrá vigencia por sesenta días sin perjuicio de su publicación en el Registro Oficial y se aplicará en la provincia de Manabí.

Artículo 6.- Notifíquese de esta declaratoria de estado de excepción a la Asamblea Nacional y a la Corte Constitucional.

ARTÍCULO FINAL.- De la ejecución del presente Decreto se encarga a los señores Secretarios Nacional del Agua y de Gestión de Riesgos, así como a los Ministros de Defensa; Coordinador de Sectores Estratégicos; Coordinador de Seguridad Interna y Externa; y, de Finanzas.

Dado en el Palacio Nacional en la ciudad de San Francisco de Quito, Distrito Metropolitano, el día de hoy 15 de noviembre de 2010.

Rafael Correa Delgado
PRESIDENTE CONSTITUCIONAL DE LA REPÚBLICA”

III. CONSIDERACIONES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

Para resolver la presente causa se formulan las siguientes:

CONSIDERACIONES

Competencia de la Corte Constitucional y validez del proceso

El Pleno de la Corte Constitucional, para el periodo de transición, es competente para conocer y resolver la presente causa, de conformidad con lo previsto en los artículos 429 y 436 numeral 8 de la Constitución de la República, en concordancia con el artículo 119 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, y artículo 3, numeral 5, literal *a* del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional.

El presente caso ha sido tramitado de conformidad con el ordenamiento jurídico constitucional y legal aplicable al caso, por lo que se declara su validez.

Acerca del control de constitucionalidad de los estados de excepción

Las Cartas Constitucionales no siempre han previsto la forma de enfrentar estos casos que afectan el normal desarrollo de la vida institucional del Estado; sin embargo, en los casos en que el texto constitucional intenta dar respuesta a estas situaciones, ha incorporado a su normativa los denominados “estados de excepción”, con los cuales el Estado hace frente a los momentos y circunstancias especiales o excepcionales que perturban el normal desenvolvimiento de la sociedad.

Respecto al control constitucional de los estados de excepción, el artículo 119 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional dispone:

“Objetivos y alcance del control.- El control constitucional de los estados de excepción tiene por objeto garantizar el disfrute pleno de los derechos

d

al



constitucionales y salvaguardar el principio de separación y equilibrio de los poderes públicos.

La Corte Constitucional efectuará un control formal y material constitucional automático de los decretos que declaren un estado de excepción y de los que se dicten con fundamento en éste. El trámite del control no afecta la vigencia de dicho acto normativo”.

Determinación de problemas jurídicos a ser examinados en el presente caso

Para establecer la constitucionalidad o no de la declaratoria del estado de excepción contenida en el Decreto Ejecutivo N.º 547, expedido por el Presidente de la República, la Corte Constitucional estima necesario sistematizar su análisis a partir de los siguientes problemas jurídicos:

- a) ¿Cuál es la naturaleza jurídica y la finalidad de los estados de excepción?;
- b) Control formal y material de la declaratoria de estado de excepción presentado por el Presidente de la República
- c) Control formal y material de las medidas adoptadas con fundamento en el estado de excepción.

A partir del planteamiento de estos problemas jurídicos, la Corte Constitucional analiza la causa en los siguientes términos:

a) ¿Cuál es la naturaleza jurídica y la finalidad de los estados de excepción?

En todo Estado, su ordenamiento jurídico constitucional se encuentra expedido para regular situaciones ordinarias, de la vida diaria, vale decir, rigen para situaciones de normalidad, entendiendo como tales a aquellas que se desarrollan en el marco del respeto al marco jurídico vigente. Mas, ocurren a veces situaciones que escapan de la normalidad, ya sea por tratarse de fenómenos no previstos, como desastres naturales o actuaciones orientadas a afectar el orden vigente, provenientes de factores internos o externos y que obligan al Estado a actuar rápidamente, dando respuesta urgente a estas situaciones.

La Corte Constitucional, en la Sentencia N.º 0001-08-SEE-CC, definió a los estados de excepción como: *“la potestad de la que disponen los Estados para conjurar problemas y defender los derechos de las personas que viven en su territorio y que, por una situación no previsible, no pueden ser garantizados con los mecanismos regulares y ordinarios establecidos en la Constitución y en la ley. El Estado utiliza, entonces, esta figura jurídica para solventar crisis extraordinarias y emergentes”.*

cd
ac

b) Control formal y material de la declaratoria de estado de excepción presentado por el Presidente de la República**Control formal de la declaratoria de estado de excepción**

Corresponde a la Corte Constitucional, en primer lugar, efectuar el respectivo control formal de constitucionalidad del Decreto Ejecutivo N.º 547 expedido por el Presidente de la República, es decir, determinar si el mismo cumple los requisitos establecidos en el artículo 120 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional.

Al respecto, se advierte que el Decreto Ejecutivo N.º 547, expedido por el Presidente de la República, cumple con los requisitos de la ley antes mencionada, al determinar que los hechos que obligan a declarar el estado de excepción, generan una emergencia que puede ocasionar desastres naturales y gran conmoción interna, circunscribiéndose así dentro de las causas que habilitan dictar dicho estado, de acuerdo con lo previsto por el artículo 164 de la Constitución de la República; observamos así que la declaratoria se encuentra debidamente justificada.

El Decreto en su Artículo 5to delimita el ámbito territorial de aplicación de dicha medida a la provincia de Manabí y se señala como plazo de duración del estado de excepción sesenta días. Se determinan clara y precisamente las medidas excepcionales a ser adoptadas, como son, la movilización nacional, económica y militar de las Fuerzas Armadas y la requisición de bienes de la compañía MANAGENERACIÓN S.A., con fundamento en lo previsto en el artículo 165, numerales 6 y 8 de la Constitución de la República, se dispone además que la Secretaría Nacional del Agua y la de Gestión de Riesgos asuman el manejo, control, regulación y administración de los embalses y presas "La Esperanza" y "Poza Honda", y finalmente se ordena notificar tal declaratoria de estado de excepción a la Asamblea Nacional, así como a la Corte Constitucional; por lo que se hallan cumplidos los requisitos formales exigidos para la declaratoria de estado de excepción.

Control material de la declaratoria de estado de excepción

Respecto al análisis material de constitucionalidad del Decreto Ejecutivo N.º 547, corresponde a la Corte Constitucional pronunciarse, tanto respecto a la declaratoria del estado de excepción, como a las medidas dictadas con fundamento en tal instrumento jurídico, teniendo en cuenta lo dispuesto en los artículos 121 y 123 de la ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional respectivamente.

El artículo 121 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional exige, para la declaratoria de estados de excepción, el cumplimiento



de los siguientes presupuestos: 1) *Que los hechos alegados en la motivación hayan tenido real ocurrencia;* 2) *Que los hechos constitutivos de la declaratoria configuren una agresión, un conflicto armado internacional o interno, grave conmoción interna, calamidad pública o desastre natural;* 3) *Que los hechos constitutivos de la declaratoria no puedan ser superados a través del régimen constitucional ordinario;* y, 4) *Que la declaratoria se decrete dentro de los límites temporales y espaciales establecidos en la Constitución de la República.*

Al respecto, cabe indicar que mediante Decretos Ejecutivos anteriores, el Presidente de la República ha declarado estado de excepción en la provincia de Manabí (uno de los últimos fue el Decreto N.º 365 de fecha 20 de mayo del 2010), fundamentado en la necesidad de proteger a las personas, colectividades y la naturaleza, frente a los efectos negativos de los desastres de origen natural o antrópico debido al estado de emergencia que presentaron los embalses y presas “La Esperanza” y “Poza Honda” en el sistema de trasvases, válvulas y sistema de bombeo, originados por la administración de la compañía MANAGENERACIÓN S. A., y por la falta de evacuación de los caudales por el taponamiento del desfogue de fondo de la presa “La Esperanza”, por lo cual la Corte Constitucional emitió dictamen de constitucionalidad de tales declaratorias de estado de excepción. Esta situación no ha sido superada con el transcurso del tiempo y, por el contrario, en el Decreto Ejecutivo N.º 547 se advierte del surgimiento de “nuevos elementos que podrían agravar la situación en los embalses y presas “La Esperanza” y “Poza Honda”, que han originado pasivos ambientales de alto impacto en los ecosistemas en las zonas de influencia del proyecto por la operación de la compañía MANAGENERACIÓN S. A. Es decir, que la causa que motivó la expedición del Decreto de declaratoria de estado de excepción se encuentra debidamente identificada.

Señala el Decreto Ejecutivo, objeto de análisis, que los problemas suscitados en los embalses y presas “La Esperanza” y “Poza Honda” pondrían en riesgo a las zonas urbanas y agrícolas, incluso podrían provocar una grave conmoción interna en la provincia de Manabí; por tanto, se justifica la declaratoria de estado de excepción, de conformidad con el artículo 164 de la Constitución de la República y artículo 121 numeral 2 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional.

En el Caso N.º 0010-10-EE, relacionado con la declaratoria de estado de excepción por los problemas surgidos en los embalses y presas “La Esperanza” y “Poza Honda”, la Corte Constitucional señaló que: *“el régimen constitucional ordinario como tal, es insuficiente para remediar la gravedad de este caso, pues la afectación al acceso al agua puede ser irreversible si no interviene el Estado de forma urgente a través del decreto ejecutivo de excepción”* (Dictamen N.º 016-SEE-CC). En virtud de que han surgido nuevos elementos que pueden agravar la situación antes indicada, es evidente que los hechos constitutivos de la declaratoria de estado de excepción no pueden ser superados a través del régimen constitucional ordinario,

d
w

siendo entonces necesaria y procedente una nueva declaratoria de estado de excepción, a fin de encontrar solución a los problemas que puedan afectar a la población de la provincia de Manabí.

Respecto a los límites temporales y espaciales, el Decreto Ejecutivo N.º 547 expresamente señala, como plazo de duración del estado de excepción, sesenta días; además, delimita su ámbito de aplicación a la provincia de Manabí, de manera concreta a la infraestructura del sistema hídrico existente en dicha provincia, embalses y presas "La Esperanza" y "Poza Honda", es decir en las zonas de influencia del proyecto en el cual opera la compañía MANAGENERACIÓN S. A.

c) Control formal de las medidas adoptadas de las medidas adoptadas con fundamento en el estado de excepción

En el presente caso, la Corte Constitucional debe establecer el cumplimiento de los requisitos formales de las medidas adoptadas en virtud de la declaratoria de estado de excepción, conforme lo previsto en el artículo 122 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional. Al efecto se advierte que el estado de excepción ha sido declarado mediante la expedición del Decreto Ejecutivo N.º 547 del 15 de noviembre del 2010 por parte del Presidente de la República, quien está facultado para ello y ha observado los principios de temporalidad y territorialidad, como queda analizado.

Control material de las medidas dictadas con fundamento en el estado de excepción

Se advierte la gravedad de la situación presentada en la provincia de Manabí, lo que justifica la necesidad de la declaratoria del estado de excepción, así como la no existencia de otro medio menos oneroso para la expedición del Decreto Ejecutivo N.º 547.

La Corte Constitucional, al analizar el caso N.º 0010-10-EE (Dictamen N.º 016-SEE-CC del 22 de julio del 2010), indicó que está justificada la restricción de derechos en forma proporcional en relación al hecho que dio lugar a la declaratoria, esto es: *"la empresa MANAGENERACIÓN S. A. ha provocado un progresivo proceso de disminución de eficiencia en la prestación del servicio, administración y control de los embalses de La Esperanza y Poza Honda, así de como por la falta de evacuación de los caudales por el taponamiento del desagüe de fondo en la presa La Esperanza, y por la emergencia generada por los altos niveles de sedimentos y agua en los embalses, hechos que a todas luces vulnerarían los derechos garantizados por la Constitución, especialmente de acceso y uso del agua"*. Es decir que la declaratoria de estado de excepción y las medidas dispuestas guardan proporcionalidad con los hechos que motivan tal declaratoria, pues éstos han surgido debido a deficiencias advertidas *"por la operación de la compañía*

d

ca



MANAGENERACIÓN S.A., además del incumplimiento grave al Plan de manejo ambiental y a la normativa ambiental vigente”.

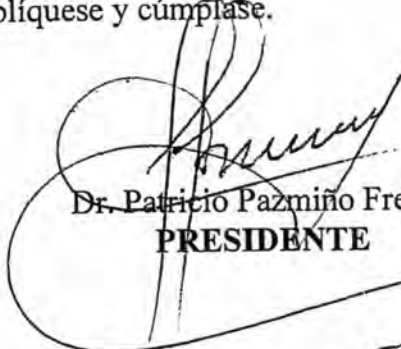
En definitiva, como se analizó en el caso N.º 0010-10-EE, la declaratoria de estado de excepción constituye una medida idónea y adecuada, *“porque contribuye a un fin constitucionalmente legítimo, como es garantizar la captación, provisión, producción, almacenamiento y distribución de agua para el consumo humano y uso agrícola de toda la población de la provincia de Manabí”.*

IV. DECISION

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

DICTAMEN

1. Declarar la constitucionalidad, formal y material, de la declaratoria del estado de excepción contenida en el Decreto Ejecutivo N.º 547 del 15 de noviembre del 2010, expedida por el Ec. Rafael Correa Delgado, Presidente Constitucional de la República.
2. Notifíquese, publíquese y cúmplase.


Dr. Patricio Pazmiño Freire
PRESIDENTE


Dr. Arturo Larrea Jijón
SECRETARIO GENERAL

cu

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/pgs/ccp

er



CORTE
CONSTITUCIONAL

CAUSA N° 0015-10-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