



# CORTE CONSTITUCIONAL

PARA EL PERÍODO DE TRANSICIÓN

Caso N.º 0006-10-EE

Página 1 de 16

Quito, D.M., 08 de abril del 2010

## Sentencia N.º 0010-10-SEE-CC

### CASO N.º 0006-10-EE

**Juez Constitucional ponente:** Dr. Roberto Bhrunis Lemarie

**LA CORTE CONSTITUCIONAL, para el período de transición**

## ANTECEDENTES

### Resumen de admisibilidad

El Señor Economista Rafael Correa Delgado, Presidente Constitucional de la República del Ecuador, en virtud de lo dispuesto en los artículos 166 de la Constitución de la República y 124 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, envió el Presidente de la Corte Constitucional, mediante Oficio N.º T.5086-SNJ-10-305 del 20 de febrero del 2010, la notificación de la Declaratoria del Estado de Excepción por déficit hídrico (sequía) en todo el territorio de la Provincia del Carchi, contenido en el Decreto Ejecutivo N.º 254 del 20 de febrero del 2010.

El Pleno de la Corte Constitucional, para el periodo de transición, en sesión ordinaria del jueves dieciocho de marzo del 2010, procedió al sorteo de rigor, conforme lo dispuesto en el artículo 73 del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional, consecuencia de lo cual corresponde elaborar el proyecto de dictamen de control constitucional de estado de excepción, al Juez Constitucional Dr. Roberto Bhrunis Lemarie.

## **LA NORMA OBJETO DE PRONUNCIAMIENTO DE LA CORTE CONSTITUCIONAL**

La Corte Constitucional examina la Constitucionalidad del Decreto Ejecutivo N.º 254 del 20 de febrero de 2010, sobre la Declaratoria de Estado de Excepción, cuyo texto se transcribe íntegramente a continuación:

**No 254**  
**RAFAEL CORREA DELGADO**  
**PRESIDENTE CONSTITUCIONAL DE LA REPÚBLICA**

### **CONSIDERANDO:**

Que, es necesario que todas las instituciones como parte de su responsabilidad pública y social implementen acciones de preparación y respuesta frente a la situación de emergencia por la sequía en todo el territorio de la provincia; y,

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

### **DECRETA:**

Artículo 1.- Declárese el Estado de Excepción por Déficit Hídrico (sequía) en todo el territorio de la Provincia del Carchi, con el objeto de garantizar la captación, provisión, producción, almacenamiento y distribución de agua para el consumo humano y uso agropecuario, ya que el prolongado déficit hídrico en la citada provincia puede generar una grave conmoción interna en ese territorio.

Artículo 2.- Declárese la Movilización Provincial del Carchi, de tal manera que todas las entidades de la Administración Pública Central e Institucional de la provincia; y los gobiernos seccionales autónomos de la Provincia del Carchi deberán coordinar esfuerzos con el fin de ejecutar las acciones necesarias e indispensables para la atención de estado de excepción por déficit hídrico.

Artículo 3.- El presente estado de excepción regirá durante sesenta días a partir de la suscripción de este decreto ejecutivo. El ámbito territorial de aplicación es toda la Provincia del Carchi.

Artículo 4.- El Ministro de Finanzas situará los recursos suficientes para atender la situación de excepción.



# CORTE CONSTITUCIONAL

## PARA EL PERÍODO DE TRANSICIÓN

Caso N.º 0006-10-EE

Página 3 de 16

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

Artículo 6.- De la ejecución del presente decreto ejecutivo que entrará en vigencia desde la fecha de su expedición, sin perjuicio de su publicación en el Registro Oficial, encárguese a los ministros de Coordinación de Seguridad Interna y Externa y de Finanzas, y, los Secretarios Nacionales del Agua y de Gestión de Riesgos.

Dado en el Palacio Nacional, en San Francisco de Quito, distrito Metropolitano, a 20 de febrero del 2010.

Firma: el Presidente Constitucional de la República, Rafael Correa Delgado.

### CONSIDERACIONES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

#### Competencia

El Pleno de la Corte Constitucional, para el periodo de transición, es competente para efectuar control de constitucionalidad de la Declaratoria del Estado de Excepción expedido mediante Decreto Ejecutivo N.º 254 del 20 de febrero del 2010, para garantizar el derecho al acceso al agua, así como la captación, provisión, producción, almacenamiento y distribución de este recurso, tanto para el consumo humano como para el uso agropecuario, conforme lo establecido en los artículos 429 y 436, numeral 8 de la Constitución de la República, artículos 119, 120, 121, 122, 123, 124 y 125 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional<sup>1</sup>, y artículo 73 del Reglamento de Sustanciación de Procesos de la Corte Constitucional.

<sup>1</sup>Art. 119.- Objetivo y Alcance del Control.- el control constitucional de los estados de excepción tiene por objeto garantizar el pleno disfrute de los derechos 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 dichos actos normativos.

Art. 120.- Control Formal de la declaración de los estados de excepción.- La Corte Constitucional verificará que la declaratoria de estado de excepción y del decreto cumplan los siguientes requisitos:

1. Identificación de los hechos y de la causal constitucional que se invoca;
2. Justificación de la declaratoria;
3. Ámbito territorial y temporal de la declaratoria;
4. Derechos que sean susceptibles de limitación, cuando fuere el caso; y,
5. Las notificaciones que correspondan de acuerdo con la constitución y a los Tratados Internacionales.

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 concordancia con los artículos 119, 120, 121, 122, 123, 124, 125 y demás

---

**Art. 121.- Control material de la declaratoria del Estado de excepción.-** La Corte Constitucional realizará un control material de la declaratoria del estado de excepción, para lo cual verificara al menos lo siguiente:

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.

**Art. 122.- Control formal de las medidas adoptadas con fundamento en el estado de excepción.-** La Corte Constitucional verificará las medidas adoptadas con fundamento en la declaratoria del estado de excepción cumplan al menos con los siguientes requisitos formales:

1. Que se ordene mediante decreto, de acuerdo con las formalidades que establece el sistema jurídico; y,
2. que se enmarque dentro de las competencias materiales, espaciales y temporales de los estados de excepción.

**Art. 123.- Control material de las medidas dictadas con fundamento en el estado de excepción.-** Para efectos del control material, la Corte Constitucional verificará que las medidas dictadas con fundamento en el estado de excepción cumplan los siguientes requisitos:

1. 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 ese objetivo;
2. Que sean proporcionales al hecho que dio lugar a la declaratoria;
3. Que exista una relación de causalidad directa e inmediata entre los hechos que dieron lugar a la declaratoria de las medidas adoptadas;
4. Que sen idóneas para enfrentar los hechos que dieron lugar a la declaratoria;
5. Que no exista otra medida que genere menor impacto en términos de derechos y garantías;
6. Que no afecte el núcleo esencial de los derechos constitucionales, y se respete el conjunto de derechos intangibles; y,
7. Que no se interrumpa ni altere el normal funcionamiento del Estado.

**Art. 124 remisión del decreto a la Corte Constitucional.-** El trámite para el control constitucional de los estados de excepción se sujetará a las siguientes reglas:

**Art. 124 Remisión del decreto a la Corte Constitucional, reglas:**

1. La Presidenta o Presidente remitirá el decreto a la Corte Constitucional dentro de las cuarenta y ocho horas siguientes a su firma;
2. De no hacerlo, la Corte Constitucional lo conocerá de oficio.
3. En lo no previsto en este capítulo, se seguirá las reglas previstas en el procedimiento general.

**Art. 125.- Coexistencia del control de constitucionalidad con el político.-** La declaratoria de constitucionalidad no impide el ejercicio del control político de los estados de excepción, ni le revocatoria de los respectivos decretos por parte de la Asamblea Nacional.



# CORTE CONSTITUCIONAL

## PARA EL PERÍODO DE TRANSICIÓN

Caso N.º 0006-10-EE

Página 5 de 16

pertinentes de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, publicada en el Segundo Suplemento del Registro Oficial N.º 52 del 22 de octubre del 2009.

La Corte Constitucional debe 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. La declaratoria de constitucionalidad es parte del control constitucional en abstracto, el mismo que no impide la revocatoria del mismo por parte de la Asamblea Nacional. (Artículo 125 LOGJCC).

### 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 que la declaratoria del Estado de Excepción sea conforme o no a la Constitución, hay que analizar tres problemas jurídicos fundamentales: 1. Naturaleza jurídica y finalidad de los estados de excepción (Sentencia N.º 002-09-SEE-EE); 2. Lo relativo al cumplimiento de los requisitos formales establecidos en el artículo 166 de la Constitución y la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional; y 3. El cumplimiento de los requisitos materiales establecidos en el artículo 166 de la Constitución y artículos 120 - 123 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional.

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

La Corte Constitucional, conforme lo establecido en la sentencia N.º 002-09-SEE-EE, respecto de la declaratoria de Estado de Excepción para la protección del derecho a la salud sobre gripe A1H1, acerca de la naturaleza jurídica, dice:

“[...] Excepción implica por naturaleza la *posibilidad* (que se podría concretar o no) de limitar el ejercicio de determinados derechos (de ahí el término excepción) por lo que en su declaratoria no se puede alegar de antemano si se limitará o no derechos, pues es materialmente imposible conocer cuáles serán las contingencias que dentro de un lapso de excepción, puedan conducir a que se ejercite las prerrogativas extraordinarias contenidas en

W

la declaratoria. En este contexto, la frase <<[...] cuando impliquen la suspensión de derechos constitucionales>>, no hay que concebirla como un condicionante, sino como una proyección prevista por el Constituyente, pues la declaratoria de excepción no suspende como tal derechos, sino otorga la posibilidad de que a consecuencia de las circunstancias fuera de lo común que incentivaron su declaratoria, se llegue a limitar el ejercicio de algunos de ellos.

En efecto, basta considerar lo establecido en el Art. 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 limitaría con la declaratoria del estado de excepción, los únicos que podrían limitarse son los mencionados [*en el artículo 165 de la Constitución*], pues si se establece como derechos a ser limitados otros que no sean los contenidos expresamente [...] en 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.

Por último, se debe aclarar que el estado de excepción no da carta blanca a la violación indiscriminada de los derechos, pues tan solo otorga la posibilidad (que puede concretarse o no) de limitar determinados derechos civiles, evento en el cual, dicha limitación debe motivarse en virtud de las características del caso concreto.

El estado de excepción es un mecanismo o arreglo normativo-constitucional con que cuentan los Estados Democráticos para enfrentar problemas de variada índole, 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 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>2</sup>.

---

<sup>2</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.



# CORTE CONSTITUCIONAL

## PARA EL PERÍODO DE TRANSICIÓN

Caso N.º 0006-10-EE

Página 7 de 16

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.<sup>3</sup>

Los estados de excepción sirven para afrontar situaciones extraordinarias o, como su nombre lo indica, excepcionales, que no pueden ser afrontadas de forma ordinaria. Adicionalmente, se debe tratar de situaciones presentes y verificables o de ocurrencia inminente, las que unidas a su gravedad le permiten a la Función Ejecutiva declarar la anormalidad<sup>4</sup>.

La Corte Constitucional, de forma clara, establece que la previsión de restricción de derechos constitucionales no es determinante en la declaratoria de estado de excepción, ya que también es posible utilizar este mecanismo cuando se trate de proteger derechos que a través de mecanismos ordinarios demostrados y justificados no serían protegidos, generando una variante a los estados de excepción restrictivos de derechos constitucionales.

De la revisión del Decreto Ejecutivo N.º 254 se evidencia que se trata de un estado de excepción que busca la protección el derecho al acceso al agua, establecido en el artículo 318 de la Constitución de la República, que dice:

“El agua es patrimonio nacional estratégico de uso público, dominio intangible e imprescriptible del Estado, y constituye un elemento vital para la naturaleza y para la existencia de los seres humanos. Se prohíbe toda forma de privatización del agua.

La gestión del agua será exclusivamente pública o comunitaria. El servicio público de saneamiento, el abastecimiento de agua potable y riego serán prestados únicamente por personas jurídicas estatales o comunitarias.

El estado favorecerá la gestión y funcionamiento de las iniciativas comunitarias en torno a la gestión del agua y la prestación de servicios públicos, mediante el incentivo de alianzas entre lo público y lo comunitario para la prestación de servicios.

El Estado, a través de la autoridad única del agua, será el responsable directo de la planificación y gestión de los recursos hídricos que se destinarán a consumo humano,

<sup>3</sup> Corte Constitucional para el Periodo de Transición, 002-09-SEE-EE, a sus vez incorpora este criterio al caso 002-10-EE (JP) Dr. Roberto Brhunis Lemarie.

<sup>4</sup> María Cristina Patiño G, Estados de Excepción y Habeas Corpus, Bogota, 2007, I Edc., biblioteca de Tesis doctorales, Edt. Ibáñez y Academia Colombiana de la Colombiana, p. 263

CA



riego que garantice la soberanía alimentaria, caudal ecológico y actividades productivas, en este orden de prelación. Se requerirá autorización del Estado para el aprovechamiento del agua con fines productivos por parte de los sectores público, privado y de la economía popular y solidaria, de acuerdo con la ley.”.

### **Formulación del carácter de la excepción de acuerdo al principio de necesidad**

La palabra emergencia proviene del latín “emerger”, que significa transitar de un estado hacia otro, es decir, transitar desde la excepcionalidad hacia la normalidad<sup>5</sup>.

En palabras de Néstor Pedro Sagüés:

“[...] 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”.<sup>6</sup>

La esencia del estado de excepción está relacionada directamente con la necesidad<sup>7</sup>; en efecto, dentro de las causales para que el Presidente o Presidenta

---

<sup>5</sup> Corte Constitucional para el periodo de transición, dictamen en el caso No.- 010-10-EE (JP) Dra. Nina Pacari, cita a Alberto Dalla; “Emergencia constitucional y control de la delegación legislativa”, en Defensa de la Constitución, Garantismo y Controles; Víctor Bazán Coordinador; Ediar / UNAM, México, 2003, págs. 1059.

<sup>6</sup> Ibídem, 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.

<sup>7</sup> Ibídem, “La doctrina de la necesidad responde a la cuestión de determinar la razón o el fundamento por el cual un simple ejercicio de poder –en principio ilegal- debe considerarse como jurídico (legitimación a posteriori). Se trataría de un derecho ilegal aunque jurídico, toda vez que se funda en la necesidad, o producido como consecuencia el estado de necesidad. [...] Aún cuando la razón de estado incorporó el





# CORTE CONSTITUCIONAL

PARA EL PERÍODO DE TRANSICIÓN

Caso N.º 0006-10-EE

Página 9 de 16

de la República pueda declarar un estado de excepción, se encuentra encontrarse en una grave conmoción interna, calamidad pública o desastre natural; situación que se evidencia en la crisis que por la sequía afronta la provincia de Carchi, que puede comprometer gravemente las actividades humanas y agropecuarias de la población de esta importante provincia del Ecuador, y cuyos efectos generarían una grave conmoción nacional, producto de un fenómeno natural, como es la falta de lluvias y la consecuente no provisión de agua para el consumo humano, la agricultura y ganadería, actividad que constituye un pilar importante de la economía del Carchi.

## **2) Análisis formal de la declaratoria de Estado de Excepción del Decreto Ejecutivo 254 del 20 de febrero del 2010**

El artículo 166 de la Constitución de la República dispone que el Presidente Constitucional de la República notifique la declaratoria del estado de excepción y envíe el texto del decreto correspondiente a la Corte Constitucional y a la Asamblea Nacional, dentro de las 48 horas siguientes a su expedición, para efectos de su control de constitucionalidad. En el presente caso, el Decreto Ejecutivo de declaratoria del estado de excepción se dictó en razón de proteger el derecho al agua, que se relaciona con la situación de sequía que afecta a la provincia del Carchi, el mismo que fue dictado y remitido mediante oficio N.º T.5086-SNJ-10-305 el 20 de febrero del 2010, y recibido por la Corte Constitucional el mismo día. Por lo tanto, se considera que la notificación fue realizada dentro de los límites temporales pertinentes.

Por otra parte, el Decreto Ejecutivo N.º 254 del 20 de febrero del 2010 cumple con los requisitos formales establecidos en el artículo 120 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, pues contiene:

**1) Identificación de los hechos y de la causal constitucional que se invoca:** Consta en la exposición de motivos del decreto y el artículo 1 del mismo. Que la emergencia surge con el objeto de garantizar el derecho al agua, en las siguientes fases: captación, provisión, producción, almacenamiento y distribución de agua para consumo humano y uso agropecuario, y de esta forma evitar una grave

---

estado de necesidad a los textos constitucionales, su fundamento tiene una raíz autoritaria basa en la necesidad de eliminar a los enemigos del Estado [...]" (Alberto Dalla; "Emergencia constitucional y control de la delegación legislativa", en Defensa de la Constitución, Garantismo y Controles; Víctor Bazán Coordinador; Ediar / UNAM, México, 2003, págs. 1063).

conmoción interna en la provincia de Carchi. Respecto a la pertinencia de la declaratoria de estado de excepción, se invoca las facultades conferidas al Presidente Constitucional de la República en el artículo 164 de la Constitución. Respecto a la norma compatible con la referida declaratoria, se evidencia que es la contenida en el artículo 318 de la Constitución de la República, relativa al derecho al acceso al agua, que constituye patrimonio nacional estratégico.

**2) Justificación de la declaratoria:** El estado de excepción justifica su expedición debido a la necesidad de implementar el uso racional y adecuado del agua, para evitar una grave conmoción interna.

**3) Se motiva de forma sucinta, pero suficiente:** En la necesidad de establecer medidas excepcionales e intervenir de forma urgente con el propósito de evitar la posibilidad de una conmoción interna, y que el agua llegue de forma adecuada para el consumo humano y el riego en la agricultura.

**4) El ámbito territorial:** Se encuentra delimitado y afecta exclusivamente a la Provincia de Carchi.

**5) Determinación expresa de temporalidad:** El decreto ejecutivo de estado de excepción que se analiza, en su artículo 3 expresa que regirá un plazo de 60 días contados a partir de su suscripción, hecho que se encuentra conforme lo establecido en el inciso segundo del artículo 166 de la Constitución de la República.

**6) Notificaciones:** De la declaratoria de estado de excepción se verifica la notificación a la Corte Constitucional, así como para afrontar la disposición y la ejecución del mismo se encargó a los Ministros de Seguridad Interna y Externa, de Finanzas y también a los Secretarios Nacionales del Agua y Gestión de Riesgos.

### **2.1) Control Formal de las medidas adoptadas con fundamentos en el decreto ejecutivo N.º 254**

Para finalizar el control formal es menester realizar el análisis de las medidas adoptadas con fundamento en los requisitos de forma, según lo establece el artículo 122, numeral 1 y 2, de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional:



# CORTE CONSTITUCIONAL

## PARA EL PERÍODO DE TRANSICIÓN

Caso N.º 0006-10-EE

Página 11 de 16

1. El acto mediante el cual se dicta la medida de excepción es el decreto ejecutivo signado con el número 254 dictado el 20 de enero del 2010.

2. Conforme lo establecen los artículos 12 y 318 de la Constitución, el derecho humano al agua es fundamental e irrenunciable, constituye patrimonio nacional estratégico de uso público, imprescriptible, inembargable, inalienable y esencial para la vida. Se prohíbe toda forma de privatización y el servicio público de agua de saneamiento será prestado únicamente por personas jurídicas estatales y comunitarias. Estas normas dejan claro que el Estado central y la Función Ejecutiva, como parte del mismo, es competente para emitir medidas dirigidas a la protección del derecho humano al agua.

Por estas razones se considera que la declaratoria de estado de excepción, formalmente, es adecuada y por tal, se declara su pertinencia.

### 3) Control material del Decreto Ejecutivo 230 del 20 de enero del 2010

Cabe identificar cuál es el marco constitucional por el fondo, de los derechos constitucionales sobre los que se pronuncia la Corte, en virtud de la declaratoria del estado de excepción. El derecho humano al agua, tal como lo señala la Observación General N.º 15-2002 del Programa Internacional de Derechos Económicos Sociales y Culturales, es el derecho de todos a disponer de un recurso natural limitado y un bien público fundamental para la vida y la salud. El derecho humano al agua es indispensable para vivir dignamente, es condición previa para la realización de otros derechos humanos. La polución incesante, el continuo deterioro de los recursos hídricos y de su distribución están agravando la pobreza ya existente. Los estados partes deben adoptar medidas eficaces para hacer efectivo el derecho al agua, sin discriminación alguna.

La Constitución ecuatoriana, en consonancia con los más altos estándares de protección de Derechos Humanos, ha recogido este desarrollo en sus artículos 12 y 318 de la Constitución. Respecto al derecho humano al agua, basa su fundamentación en la identificación de este recurso como estratégico y altamente protegible, con la finalidad de que todos podamos disponer de agua de forma suficiente, salubre, accesible y asequible para uso humano, garantizando la soberanía alimentaria, el caudal ecológico y las actividades productivas. Este derecho busca evitar la muerte por deshidratación, reducir el riesgo de

or

enfermedades relacionadas con el agua, así como un abastecimiento adecuado que busca mantener un equilibrio entre el ser humano, los recursos naturales y el desarrollo, en un marco de razonabilidad y equilibrio. Para tal efecto, el Estado garantiza a sus habitantes el acceso a los derechos constitucionales, y en especial constituye el marco de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales como son el agua, ambiente, la salud, la educación, el desarrollo, etc., no solo de forma enunciativa o declarativa, sino como toda una estructura conducente a que los mismos se viabilicen. En el caso concreto, respecto al derecho humano al agua, el Estado asume un rol protagónico en el respeto de este derecho; para ello ha establecido mecanismos efectivos en torno a la gestión, la prestación, la captación, provisión, producción, almacenamiento y distribución del agua<sup>8</sup>.

---

<sup>8</sup> Corte Constitucional, control constitucional de estado de excepción No.- 002-10-EE. En relación a la normativa internacional, sobre el derecho al agua, dice: “[...] se encuentra desarrollado en varios instrumentos internacionales por ejemplo: en el párrafo 2 del artículo 14 de la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Contra la Mujer se dispone que los Estados Partes aseguran a las mujeres el derecho a “gozar de condiciones de vida adecuadas, particularmente en las esferas de [...] el abastecimiento de agua”. El párrafo 2 del artículo 24 de la Convención sobre los Derechos del Niño exige a los Estados partes que luchen contra las enfermedades y malnutrición mediante “el suministro de alimentos nutritivos adecuados y agua potable saludable.” Igualmente, se encuentra el desarrollo del derecho al agua en las interpretaciones con arreglo a los Arts. 11 y 12 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y sus Observaciones Generales, en especial la No.- 15-2002.

En relación a esta Observación General No.- 15-2002, se considera que es necesario garantizar el ejercicio del derecho al agua en función de distintas condiciones, siendo aplicables en cualquier circunstancia los siguientes factores:

- a) **La disponibilidad.** El abastecimiento de agua de cada persona debe ser continuo y suficiente para los usos personales, [ecológico, riego y producción Art. 318 CRE]. Esos usos comprenden normalmente el consumo.
- b) **La calidad.** El agua necesaria para cada uso personal o doméstico debe ser salubre, y por lo tanto, no ha de contener microorganismos o sustancias químicas o radiactivas que puedan constituir una amenaza para la salud de las personas. Además, el agua debería tener un color, un olor y un sabor aceptables para cada uso personal o doméstico.
- c) **La accesibilidad.** El agua y las instalaciones y servicios de agua deben ser accesibles para todos, sin discriminación alguna, dentro de la jurisdicción del Estado Parte. La accesibilidad presenta cuatro dimensiones superpuestas:

**Accesibilidad física.** El agua y las instalaciones y servicios de agua deben estar al alcance físico de todos los sectores de la población. Debe poderse acceder a un suministro de agua suficiente, salubre y aceptable en cada hogar, institución educativa o lugar de trabajo o en sus cercanías inmediatas. Todos los servicios e instalaciones de agua deben ser de calidad suficiente y culturalmente adecuados, y deben tener en cuenta las necesidades relativas al género, el ciclo vital y la intimidad. La seguridad física no debe verse amenazada durante el acceso a los servicios e instalaciones de agua.

**Accesibilidad económica.** El agua y los servicios e instalaciones de agua deben estar al alcance de todos. Los costos y cargos directos e indirectos asociados con el abastecimiento de agua deben ser asequibles y no deben comprometer ni poner en peligro el ejercicio de otros derechos reconocidos en el Pacto.



# CORTE CONSTITUCIONAL

## PARA EL PERÍODO DE TRANSICIÓN

Caso N.º 0006-10-EE

Página 13 de 16

El control material del estado de excepción se realizará en sus dos dimensiones: material de la declaratoria y material de la medida; análisis que se efectúa bajo los parámetros de los artículos 121 y 123 de la Ley Orgánica de Jurisdicción y Control Constitucional, en el siguiente sentido:

### **Control material de la declaratoria de Estado de Excepción (Artículo 121 LOGJCC). Parámetros de la declaratoria**

Los hechos que motivan la existencia del estado de excepción, se basan en la necesidad de adoptar medidas conducentes a enfrentar el déficit hídrico (sequía), con el objeto de garantizar la captación, provisión, producción, almacenamiento y distribución de agua para el consumo humano y uso agropecuario, porque si continúa la situación actual, deficiente servicio de agua, se estaría a la espera de una grave conmoción interna por falta de este recurso en la Provincia del Carchi.

La motivación para la declaratoria del Estado de Excepción es producto de la prevención de un desastre, ya que por motivo de escasez de agua existiría una grave conmoción interna en la provincia del Carchi, (artículo 164 CRE y artículo 121, numeral 2 LOGJCC).

El régimen constitucional ordinario es insuficiente para satisfacer la gravedad de este caso. La sequía afecta de forma grave el acceso al agua, circunstancia que puede ser irreversible de no intervenir el Estado de forma urgente. La Función Ejecutiva, a través del decreto ejecutivo de excepción N.º 254, busca hacerle frente a esta situación, disponiendo la movilización provincial del Carchi, de tal manera que todas las entidades de la Administración Pública Central, las Instituciones de la provincia y los gobiernos seccionales autónomos de la provincia del Carchi deberán coordinar esfuerzos, con el fin de ejecutar

---

*No discriminación.* El agua y los servicios e instalaciones de agua deben ser accesibles a todos de hecho y de derecho, incluso a los sectores más vulnerables y marginados de la población, sin discriminación alguna por cualquiera de los motivos prohibidos.

*Acceso a la información.* La accesibilidad comprende el derecho de solicitar, recibir y difundir información sobre las cuestiones del agua.”

acciones necesarias e indispensables para la atención del estado de excepción del déficit hídrico. (Artículo 2 Decreto 107-2009).

### **Control Material de las Medidas dictadas en el estado de excepción**

Para calificar el estado de necesidad del decreto ejecutivo N.º 254 de excepción, se debe justificar la gravedad de la situación, así como demostrar que no exista otro medio menos oneroso para que se expida el mencionado decreto. En ese sentido, se verifica que no ha existido otro medio ordinario, idóneo y suficiente, como una política pública que haya previsto y protegido el derecho al acceso al agua para consumo humano y agrícola, hecho que justifica la intervención inmediata y directa del Estado, a través de la Función Ejecutiva.

Que se justifique la restricción de derechos de forma proporcional en relación al hecho que dio lugar a la declaratoria. El hecho que dio lugar al decreto ejecutivo de estado de excepción es el déficit hídrico (sequía). Es decir, que la emergencia se produce por la falta natural de provisión de agua para los usos de consumo humano y agrícola, debido a fenómenos naturales, tales como la ausencia de aguas lluvia, lo que provocó la sequía de las cuencas naturales de agua. Este hecho natural motiva la intervención del Estado de forma urgente para la protección del derecho fundamental establecido en los artículos 12 y 318 de la Constitución de la República del Ecuador.

Que exista una relación de causalidad directa e inmediata entre los hechos que dieron lugar a la declaratoria de las medidas adoptadas. La medida causal directa se relaciona con varios factores que requieren ser regulados debido a la falta de agua y a la sequía que, de forma inevitable, afecta el derecho al acceso al agua. (Artículo 12 CRE).

Idoneidad<sup>9</sup> para enfrentar los hechos que dieron lugar a la declaratoria. Se verifica que el decreto ejecutivo de declaratoria de excepción es adecuado porque contribuye a un fin constitucionalmente legítimo, que 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 Carchi. De lo que se colige que la norma que se examina posee un fin constitucionalmente legítimo,

---

<sup>9</sup> Carlos Bernal Pulido, El principio de Proporcionalidad de los Derechos Fundamentales, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 2003 p. 689.



# CORTE CONSTITUCIONAL

PARA EL PERÍODO DE TRANSICIÓN

Caso N.º 0006-10-EE

Página 15 de 16

y en segundo término, es idónea por ser temporal su intervención, que sirve para favorecer el derecho al agua.

Que no afecte el núcleo esencial de los derechos constitucionales, y se respete el conjunto de derechos intangibles; es claro que el presente estado de excepción no restringe otros fundamentales derechos en su núcleo esencial, así como dispone la movilización provincial del Carchi y de todas las autoridades de la Administración Pública Central y los Gobiernos autónomos de la misma provincia, con la finalidad de superar el estado de excepción, es decir, de forma racional y temporal.

No se interrumpe ni altera el normal funcionamiento del Estado. Es claro que la declaratoria del estado de excepción no suspende gravemente los derechos protegidos por la Constitución de la República, ni afecta a la división de poderes que es la garantía de la democracia.

Toda vez que, de forma sucinta, en el decreto que se examina se encuentran determinadas las causas y las razones formales y materiales de su expedición, se considera pertinente y necesaria la declaratoria del estado de excepción, ya que en lo principal previene una grave conmoción interna por el derecho humano del acceso al agua, precautelando así el bienestar general e individual.

## 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, emite el siguiente:

## DICTAMEN

1. Declarar la procedencia formal y material del Decreto Ejecutivo N.º 254 del 20 de febrero del 2010, que decreta el estado de excepción por déficit hídrico (sequía) en la provincia del Carchi.
2. Bajo las condiciones antes expuestas, se declara la constitucionalidad de la Declaratoria de Estado de Excepción, expedida por el Presidente


OM

Constitucional de la República del Ecuador y contenidas en los Decretos N.º 254 del 20 de febrero del 2010.

3. Notifíquese, publíquese y cúmplase.



Dr. Edgar Zárate Zárate  
**PRESIDENTE (E)**



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 siete votos a favor, de los doctores: Roberto Bhrunis Lemarie, Freddy Donoso Páramo, Patricio Herrera Betancourt, Alfonso Luz Yunes, Fabián Sancho Lobato, Ruth Seni Pinoargote y Edgar Zárate Zárate, sin contar con la presencia de los doctores Hernando Morales Vinueza y Manuel Viteri Olvera, en sesión del día jueves ocho de abril del dos mil diez. Lo certifico.



Dr. Arturo Larrea Jijón  
**SECRETARIO GENERAL**

ALJ/cpy/ccp

