

Quito, D. M., 29 de septiembre del 2011

**DICTAMEN N.º 008-11-DEE-CC**

**CASO N.º 0010-11-EE**

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

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

**I. ANTECEDENTES**

El economista Rafael Correa Delgado, en su calidad de Presidente Constitucional de la República del Ecuador, conforme a lo dispuesto en el artículo 166 de la Constitución de la República, mediante oficio N.º T.6102-SNJ-11-1124, de fecha 5 de septiembre del 2011, notificó al señor Presidente de la Corte Constitucional, para el periodo de transición, la declaratoria del estado de excepción en la Función Judicial.

La Secretaría General de la Corte Constitucional, para el periodo de transición, el día 5 de septiembre del 2011 certificó que no se ha presentado a esta Corte Constitucional otro decreto de excepción con identidad de objeto y acción. En virtud del sorteo realizado en sesión del pleno del organismo de fecha 01 de septiembre del 2011, le correspondió sustanciar el presente proceso constitucional al Dr. Roberto Bhrunis Lemarie, en su calidad de juez constitucional.

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



**"Nº 872**

**RAFAEL CORREA DELGADO**

**PRESIDENTE CONSTITUCIONAL DE LA REPÚBLICA**

**CONSIDERANDO:**

*Que el artículo 167 de la Constitución de la República dispone que la potestad de administrar justicia emana del pueblo y se ejerce por los órganos de la Función Judicial y por los demás órganos y funciones establecidos en la Constitución;*



*Que el artículo 177 de la Constitución de la República expresa que la Función Judicial se compone de órganos jurisdiccionales, órganos administrativos, órganos auxiliares y órganos autónomos. La ley determinará su estructura, funciones, atribuciones, competencias y todo lo necesario para la adecuada administración de justicia;*

*Que de conformidad con lo dispuesto por el artículo 178 de la Constitución de la República del Ecuador, publicada en el Registro Oficial No. 449 de 20 de octubre del 2008, el Consejo de la Judicatura es el órgano de gobierno, administración, vigilancia y disciplina de la Función Judicial;*

*Que el artículo 3 del Código Orgánico de la Función Judicial expresa: "Con el fin de garantizar el acceso a la justicia, el debido proceso, la independencia judicial y los demás principios establecidos en la Constitución y este Código, dentro de los grandes lineamientos del Plan Nacional de Desarrollo, los órganos de la Función Judicial, en el ámbito de sus competencias, deberán formular políticas administrativas que transformen la Función Judicial para brindar un servicio de calidad de acuerdo a las necesidades de las usuarias y usuarios; políticas económicas que permitan la gestión del presupuesto con el fin de optimizar los recursos de que se dispone y la planificación y programación oportuna de las inversiones en infraestructura física y operacional; políticas de recursos humanos que consoliden la carrera judicial, fiscal y de defensoría pública, fortalezcan la Escuela de la Función Judicial, y erradiquen la corrupción.";*

*Que el artículo 14 del Código Orgánico de la Función Judicial establece los principios de autonomía económica, financiera y administrativa que goza el mencionado poder del estado, para lo cual el Estado tendrá la obligación de entregar los recursos suficientes para satisfacer las necesidades del servicio judicial que garantice la seguridad jurídica;*

*Que el 7 de mayo de 2011, se realizó el Referéndum y Consulta Popular 2011, cuyos resultados fueron publicados en el suplemento del R.O. 490, el 13 de julio de 2011, los cuales expresan los cambios administrativos a realizarse (Pregunta 4 y 5) y las reformas a la Constitución de la República y al Código Orgánico de la Función Judicial, para proceder a la transformación de la Justicia en el Ecuador;*

*Que como resultado de la pregunta 4 del Referéndum y la Consulta Popular 2011, se enmienda la Constitución de la República en su artículo 20 del Régimen de Transición el cual expresa: "Se disuelve el actual Pleno del Consejo de la Judicatura; en su reemplazo se crea un Consejo de la Judicatura de Transición, conformado por tres delegados designados y sus respectivos alternos: uno por el Presidente de la República, uno por la Asamblea Nacional y uno por la Función de Transparencia y Control Social; todos los delegados y sus*

*alternos estarán sometidos a juicio político. Este Consejo de la Judicatura transitorio tendrá todas las facultades establecidas en la Constitución, así como las dispuestas en el Código Orgánico de la Función Judicial, y ejercerán sus funciones por un período improrrogable de 18 meses...”;*

*Que los ecuatorianos claman por la correcta aplicación de la justicia y la posibilidad de contar con un servicio digno e instalaciones necesarias para el correcto funcionamiento judicial;*

*Que la Función Judicial necesita una nueva estructura institucional que permita implementar y controlar eficazmente la gestión estratégica y operacional y se convierta en un verdadero órgano de gobierno y administrador de justicia;*

*Que el Consejo de la Judicatura, debe cumplir con un proceso de modernización para mejorar sus unidades judiciales con una estructura de servicio al público que requiere innovación tecnológica de última generación, digitalización de sus archivos, implementación de personal capacitado, infraestructura física acorde a los servicios que presta; entre otros bienes y recursos;*

*Que la calidad de servicio de la Función Judicial se encuentra deteriorada, el mismo que es progresivo por los problemas económicos y financieros sufridos en los últimos tiempos;*

*Que mediante oficio No. 123-P-CJT-MJ-2011, de 29 de agosto de 2011, el Presidente del Consejo de la Judicatura Transitorio ha solicitado la declaratoria del estado de excepción en la Función Judicial en razón de que: i) no se cuenta con sistemas informáticos apropiados que permitan generar una información sólida para la planificación estratégica institucional, ii) no se han sostenido los procesos de modernización por lo que no se han conseguido los resultados esperados, iii) las estructuras orgánico funcionales no se compatibilizan con las exigencias ciudadanas de la Función Judicial, iv) los procedimientos judiciales no han tomado en cuenta el desarrollo tecnológico y no han mejorado sus etapas, fases y pasos lo que ha conspirado con una falta de oportunidad en la administración de justicia, v) la incorporación de la tecnología a los procesos tanto judiciales como institucionales tiene fundamental importancia para erradicar la acumulación de causas así como la inacción de los órganos de administración que han conspirado contra el derecho de los ciudadanos a una administración de justicia eficiente y oportuna; vi) que no existe una adecuada coordinación entre las diferentes instituciones de la Función Judicial y de ésta con las dependencias involucradas con el sistema de justicia y seguridad ciudadana, vii) el aumento anual de causas que requieren de atención y servicio de la Función Judicial en el año 2008 fue superior en un cuarenta por ciento (40%) con respecto al año 2002; viii) el decremento de la resolución de las causas ocasionó que en el mejor de los casos se cumpla únicamente con el setenta por ciento (70%) de resoluciones previstas en el año pasado, ix) todas*

las condiciones antes indicadas han generado un represamiento de aproximadamente un millón doscientas quince mil causas que deben ser atendidas;

Que la situación angustiante de la Función Judicial, no permitiría ofrecer el servicio de administración de justicia de forma oportuna e integral como se merecen los habitantes del Ecuador y más bien su deterioro por los fenómenos indicados supra podría generar una grave conmoción interna; y,

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

**DECRETA:**

**Artículo 1.-** Declarar el Estado de Excepción en la Función Judicial, a fin de resolver la situación crítica por la que atraviesa y garantizar en debida forma el derecho a la justicia contemplado en la Constitución de la República y prevenir una inminente conmoción interna.

**Artículo 2.-** Declarar la movilización nacional especialmente de todo el personal de la Función Judicial, con la finalidad de garantizar el acceso a la justicia oportuna e integral a los habitantes del Ecuador.

**Artículo 3.-** Declárese acción prioritaria la formulación, ejecución e implementación de los proyectos de cambio de la justicia en el Ecuador, mediante el Plan de Transformación de la Justicia.

**Artículo 4.-** El periodo de duración de este estado de excepción es el de sesenta días a partir de la suscripción del presente decreto ejecutivo. El ámbito territorial de aplicación es en toda la República.

**Artículo 5.-** El Ministerio de Finanzas situará los recursos suficientes para atender la emergencia.

**Artículo 6.-** Notifíquese esta declaratoria a la Asamblea Nacional y a la Corte Constitucional.

**Artículo 7.-** De la ejecución del presente Decreto Ejecutivo que entrará en vigencia desde la fecha de su expedición, sin perjuicio de su publicación en el Registro Oficial, encárguense los Ministros de Finanzas y de Justicia.

Dado en el Palacio Nacional, en San Francisco de Quito, Distrito Metropolitano, el día de hoy, 5 de septiembre de 2011.

*Rafael Correa Delgado*  
**PRESIDENTE CONSTITUCIONAL DE LA REPÚBLICA**

**III. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS DE LA CORTE  
CONSTITUCIONAL**

**Competencia**

El Pleno de la Corte Constitucional, para el período de transición, es competente para conocer y resolver el presente caso, de conformidad con lo previsto en el artículo 436 numeral 8 de la Constitución de la República del Ecuador, publicada en el Registro Oficial N.º 449 del 20 de octubre del 2008; en la resolución publicada en el Suplemento del Registro Oficial N.º 451 del 22 de octubre del 2008 y, en los artículos 119, 120, 121, 122, 123, 124, 125 y demás pertinentes de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control 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 872, a efectos de garantizar la plena vigencia de los derechos constitucionales y salvaguardar la división de las funciones del Estado.

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

Después de un examen minucioso de los documentos existentes en el expediente, la Corte Constitucional puede determinar con claridad los problemas jurídicos, cuya resolución es necesaria para decidir sobre la constitucionalidad o no de la declaratoria de estado de excepción; estos son:

- 1).- ¿Cuál es la naturaleza jurídica y efectos de la declaratoria del estado de excepción?;
- 2).- ¿El Decreto Ejecutivo N.º 872 cumple con los requisitos formales establecidos en los artículos 166 de la Constitución de la República y 120 y 122 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional?;



3).- ¿El Decreto Ejecutivo N.º 872 se somete a los requisitos materiales establecidos en el artículo 121 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional?; y,

4).- ¿El Decreto Ejecutivo N.º 872 afecta o no al principio de división de funciones del Estado?

### **Resolución de los problemas jurídicos planteados**

#### **1) ¿Cuál es la naturaleza jurídica y efectos de la declaratoria de estado de excepción?**

La figura del estado de excepción es un mecanismo con arreglo normativo-constitucional del que están dotados los Estados democráticos, a efecto de afrontar adecuadamente aquellos problemas graves, suscitados en el territorio nacional. Esta condición debe remitirse a la observancia y respeto de los derechos humanos y garantías constitucionales.

En el ámbito del derecho internacional, como en el derecho interno, el estado de excepción implica la suspensión del ejercicio de determinados derechos constitucionales, no obstante, aquello no constituye que esta facultad tenga el carácter de ilimitado. En estas circunstancias, cabe mencionar que los Estados tienen el deber de garantizar su propia seguridad y hacer respetar los derechos de los ciudadanos, 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>1</sup>.

En este contexto y remitiéndonos al caso *sub judice*, resulta determinante acoger lo estipulado en el artículo 165 de la Constitución de la República, que dispone: “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 (...)”. La referida norma constitucional establece cuáles son los derechos susceptibles de limitación en el estado de excepción, de tal manera que solo aquellos derechos y no otros, pueden ser restringidos mediante la adopción de medidas proporcionales.

<sup>1</sup> 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.



De acuerdo a estos criterios, los fines de la declaratoria de estado de excepción encuentran sustento en la consecución de 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. Es decir, que el estado de excepción puede ser implementado ante la presencia de situaciones apremiantes o graves vulneraciones del orden público, de las cuales se desprendan de manera inminente, atentados en contra de los derechos de los coasociados, estabilidad institucional, la seguridad del Estado y el normal desenvolvimiento de las actividades y convivencia de la ciudadanía.

**2) ¿El Decreto Ejecutivo N.º 872 cumple con los requisitos formales establecidos en el artículos 166 de la Constitución de la República y 120 y 122 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional?**

La Constitución de la República, en su artículo 166, dispone que el Presidente de la República notificará la declaratoria del estado de excepción y enviará el texto del decreto correspondiente a la Corte Constitucional y a la Asamblea Nacional, dentro de las cuarenta y ocho horas siguientes a su expedición, para efectos de control de su constitucionalidad. En la especie, el Decreto Ejecutivo N.º 872, a través del cual se declara el estado de excepción en la función judicial en toda la República, ha sido notificado dentro de los tiempos establecidos en la norma constitucional antes referida, conforme consta de la recepción del Decreto Ejecutivo, constante a fojas siete (7).

Por otra parte, debe determinarse si el decreto materia de este control constitucional, encuentra conformidad con lo establecido en las normas de los artículos 164 de la Constitución de la República y 120 y 122 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, mediante las cuales se hacen constar las causales y los requisitos de forma que debe contener el decreto de declaratoria de estado de excepción:

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

El Presidente Constitucional de la República expresa que el 7 de mayo del 2011 se realizó el proceso de Referéndum y Consulta Popular, cuyos resultados fueron publicados en el Registro Oficial 490 del 13 de julio del 2011, mismos que

expresan los cambios administrativos a realizarse, (preguntas 4 y 5) y las reformas a la Constitución de la República y al Código Orgánico de la Función Judicial, para proceder a la transformación de la Justicia en el Ecuador.

Señala el decreto de declaratoria de estado de excepción, que como resultado de la pregunta 4 del Referéndum y la Consulta Popular 2011, se enmendó la Constitución de la República en su artículo 20 del Régimen de Transición, determinándose la conformación de un Consejo de la Judicatura Transitorio por el lapso de 18 meses.

De la revisión del Decreto Ejecutivo materia del presente análisis constitucional, puede determinarse que el Primer Mandatario de la República fundamenta la declaratoria del estado de excepción de la función judicial, en la causal de “**grave conmoción interna**”, conforme los hechos que según el decreto son de evidente conocimiento público, a saber: i) no cuenta con sistemas informáticos apropiados que permitan generar una información sólida para la planificación estratégica institucional; ii) no se han sostenido los procesos de modernización, por lo que no se han conseguido los resultados esperados; iii) las estructuras orgánico-funcionales no se compadecen con las exigencias ciudadanas de la función judicial; iv) los procedimientos judiciales no han tomado en cuenta el desarrollo tecnológico y no han mejorado sus etapas, fases y pasos, lo que ha conspirado con una falta de oportunidad en la administración de justicia; v) la incorporación de la tecnología a los procesos tanto judiciales como institucionales tienen fundamental importancia para erradicar la acumulación de causas, así como la inacción de los órganos de la administración que han conspirado contra el derecho de los ciudadanos a una administración de justicia eficiente y oportuna; vi) no existe una adecuada coordinación entre las diferentes instituciones de la función judicial, y de ésta con las dependencias involucradas con el sistema de justicia y seguridad ciudadana; vii) el aumento anual de causas que requieren de atención y servicio de la función judicial en el año 2008 fue superior en un cuarenta por ciento (40%) con respecto al año 2002; viii) el decremento de las resoluciones en las causas ocasionó que en el mejor de los casos se cumpla únicamente con el setenta por ciento (70%) de resoluciones previstas en el año pasado; ix) todas las condiciones antes indicadas han generado un represamiento de aproximadamente un millón doscientas quince mil causas que deben ser atendidas de manera urgente e inmediata.

Estos hechos en su conjunto evidencian una profunda crisis, que ante la exigencia del mandato popular requieren de medidas extraordinarias como el presente caso,







lo cual ocasiona que la declaratoria se ajuste a lo establecido en el artículo 164 de la Constitución de la República.

### **Justificación de la declaratoria**

La declaratoria del Decreto Ejecutivo N.º 872 es justificada por el Primer Mandatario de la República con las razones mencionadas anteriormente, en tanto ello significa que la función judicial atraviesa una situación crítica que no permite garantizar el derecho constitucional al acceso a una justicia oportuna e integral a los habitantes del Ecuador. Conforme a lo expresado, esta Corte determina que la declaratoria de estado de excepción en la función judicial se encuentra motivada adecuadamente, pues se ha justificado que la causal constitucional invocada “grave conmoción interna” está sustentada en hechos que son reales y de conocimiento público, por lo que se puede determinar que se encuentra cumplido el requisito previsto 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 Constitución de la República faculta al señor Presidente de la República a decretar el estado de excepción en todo el territorio nacional o en parte de él. En el presente caso, el Primer Mandatario ha decretado el estado de excepción dentro de toda la República y por el lapso de sesenta días a partir de la suscripción del presente decreto ejecutivo, por tanto se encuentra cumplido lo previsto en el numeral 3 del artículo 120 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional.

### **Derechos limitados en el estado de excepción**

El artículo 165 de la Constitución de la República establece que privativamente el Presidente de la República puede suspender o limitar el ejercicio de los derechos constantes en esta disposición constitucional. No obstante, el decreto objeto de análisis no contempla derechos susceptibles de limitación, razón por la cual se considera que el decreto guarda conformidad con lo dispuesto en el inciso primero del artículo 165 de la Constitución de la República y con el artículo 120, numeral 4 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional.

**Las notificaciones que correspondan de acuerdo con la Constitución y con los tratados internacionales**

Se desprende del texto del Decreto Ejecutivo N.º 872 la constancia a través de la cual se dispone la notificación del decreto referido, tanto a la Asamblea Nacional como a la Corte Constitucional, cumpliéndose así lo dispuesto en el artículo 166 de la Constitución de la República, en concordancia con el numeral 5 del artículo 120 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional.

Dentro de este control formal, también es imprescindible confrontar si las medidas adoptadas con fundamento en el estado de excepción se enmarcan dentro de los requisitos establecidos en el artículo 122 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, a saber:

**Que las medidas dictadas con fundamento en el estado de excepción se hayan ordenado mediante decreto y de acuerdo con las formalidades que establece el sistema jurídico**

Conforme se evidencia del propio decreto ejecutivo N.º 872, las medidas adoptadas con fundamento en el estado de excepción de la función judicial, han sido dictadas en el mismo por el señor Presidente de la República; por tanto, se evidencia que se ha dado cumplimiento a lo exigido por el numeral primero del artículo 122 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional.

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

De la revisión de las medidas adoptadas en el decreto ejecutivo N.º 872, esta Corte determina que las mismas se ajustan a la competencia material de la declaratoria de estado de excepción, pues dichas medidas han sido dictadas estrictamente para la función judicial. Asimismo, se establece que dichas medidas se han dictado dentro del ámbito espacial, ya que son de carácter nacional, y dentro del ámbito temporal, pues solamente han sido ordenadas por el lapso que dure la declaratoria de estado de excepción.



**3) ¿El decreto ejecutivo N.º 872 se somete a los requisitos materiales establecidos en el artículo 121 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional?**

A efectos de determinar la constitucionalidad del estado de excepción, materia de este control, es indispensable verificar lo siguiente:

**Que los hechos alegados en la motivación hayan tenido real concurrencia**

En el decreto ejecutivo N.º 872, el Presidente de la República determina las circunstancias que motivaron su emisión, las que son de dominio público, pues es conocido el represamiento de causas por falta de despacho, titulares de judicaturas que no se han podido elegir hasta la actualidad, infraestructura insuficiente, falta de tecnología de última generación que facilite el servicio judicial, falta de recursos económicos, entre otros aspectos que generan en los ecuatorianos la imposibilidad en la práctica de disfrutar de su derecho constitucional a una tutela judicial efectiva y expedita de sus derechos e intereses con celeridad y sin quedar en indefensión por la falta de actuación oportuna de la función judicial, situación que desnaturaliza la característica de Estado de derechos y justicia.

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

Las razones expuestas en la declaratoria de estado de excepción justifican su razón de ser, porque dicha declaratoria surge como consecuencia del grave deterioro del servicio público de justicia, lo cual viene generando conmoción grave en la sociedad, desestabilizando el adecuado funcionamiento del Estado ecuatoriano, crisis que redundando en la afectación del derecho de todos los habitantes del Ecuador a que los procesos se resuelvan con celeridad dentro de un plazo razonable, además de que la tutela judicial efectiva, derecho que le corresponde al Estado asegurar a todas las personas, se encuentra en entredicho.

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

La crisis interna por la que atraviesa el país, en particular la función judicial, determinó que mediante Consulta Popular y Referéndum de mayo del 2011 la

ciudadanía se pronunciara por la reforma de la Constitución, a efectos de que con tal reforma se realice un cambio rápido y profundo del actual *status quo* en materia de justicia. Para ello, el pueblo ecuatoriano aprobó que se reforme la Constitución mediante la pregunta 4 del Referéndum, y su voluntad fue que se nombrara un Consejo de la Judicatura de Transición que durara 18 meses en sus funciones para que reestructurara la función judicial, dotado de todas las competencias y potestades que el Código Orgánico de la Función Judicial y la Constitución de la República otorgan a dicho Consejo.

En este contexto y ante el mandato del pueblo ecuatoriano, la medida se encuentra justificada. Lo contrario implicaría que dicho pronunciamiento democrático quede sin efectivizarse por las dificultades de operativización de planes y programas que en este sentido se presentan en el régimen jurídico ordinario, que en este caso concreto obstaculiza la celeridad de la actuación de los mandatarios de la voluntad popular –Consejo de la Judicatura de Transición–.

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

**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**

Al respecto, la Corte considera que las medidas dictadas con oportunidad de la declaratoria de estado de excepción son estrictamente necesarias para superar la crisis en la que se encuentra la función judicial, pues como se indicó en líneas anteriores, esta situación hace que los derechos de los habitantes del Ecuador se encuentren sin la efectiva tutela que merecen del sistema. Además, el mandato popular ordenó al Consejo de la Judicatura de la Transición que reestructure la función judicial en un lapso de 18 meses, para lo cual inevitablemente requiere de recursos económicos suficientes para superar la crisis; de la realización de un Plan Nacional para efectivizar dicha reestructuración y la movilización de todo el personal de la función judicial para garantizar durante el lapso de la declaratoria el acceso a la justicia oportuna e integral a todos los habitantes del Ecuador, medidas adoptadas que conseguirán sin contratiempos los justos requerimientos del sector justicia.



### **Que sean proporcionales al hecho que dio lugar a la declaratoria**

Las medidas dictadas en el estado de excepción guardan relación con los resultados de la voluntad popular expresada en las urnas en el Referéndum y Consulta Popular del año 2011. En este contexto, la Corte afirma que la movilización nacional de todos los funcionarios judiciales, la elaboración, ejecución e implementación de un Plan de Transformación de la Justicia y la disposición de que el Ministerio de Finanzas sitúe los recursos suficientes para atender la emergencia, medidas ordenadas en el decreto ejecutivo N.º 872, son necesarias e idóneas, en razón de que uno de los principales factores de la declaratoria es el represamiento de procesos y el mal funcionamiento del servicio público justicia; estas medidas contribuyen a superar la grave crisis, sin vulnerar ni restringir derechos constitucionales de los funcionarios judiciales, lo cual implica que todo el trabajo extra que realicen con ocasión de la declaratoria les sea remunerado. Por ello, también se concluye que la movilización y medidas decretadas son proporcionales a los hechos, pues propenden a la búsqueda de la efectiva protección de los derechos de la ciudadanía, sin menoscabar los derechos de funcionario judicial alguno.

### **Que exista una relación de causalidad directa e inmediata entre los hechos que dieron lugar a la declaratoria y a las medidas adoptadas**

Asimismo, resulta evidente que existe conexión de causalidad entre los hechos que motivan la declaratoria de estado de excepción y las medidas dictadas, para hacer frente a la situación de crisis de la función judicial; así, la Corte afirma que existe relación de causalidad directa e inmediata entre los hechos y las medidas adoptadas.

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

La Corte determina que en la coyuntura analizada son idóneas las medidas adoptadas, esto es: la movilización permanente de los funcionarios judiciales, en el sentido de que su accionar coadyuva a superar la emergencia del sistema, y la implementación de un Plan para llevar a efecto la reestructuración dispuesta por la voluntad popular; objetivos que para materializarlos se requiere de recursos económicos. Así, la idoneidad de las medidas adoptadas en el decreto ejecutivo N.º 872 queda determinada por su excepcionalidad y porque con ellas, sin afectar

derechos, se propende a superar la crisis del servicio público de justicia que, en cambio, sistemáticamente, viene conculcando los derechos de los ecuatorianos.

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

Las medidas adoptadas en el decreto ejecutivo N.º 872, por su naturaleza, no afectan ni restringen derechos y garantías constitucionales, en virtud de lo cual, no cabe remitirse en el caso *sub judice*, a este requisito.

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

Del texto del decreto ejecutivo materia de este control, no se aprecia ninguna afectación o vulneración al núcleo esencial de los derechos constitucionales, y menos aún que exista un irrespeto al conjunto de derechos intangibles, pues a los funcionarios movilizados les serán reconocidos los derechos laborales por los trabajos extras que realicen para superar la crisis.

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

No se evidencia hasta la presente fecha que la emisión y materialización del decreto ejecutivo N.º 872 haya o pueda perturbar el normal funcionamiento del Estado ecuatoriano; por el contrario, el estado de excepción ha sido dictado para superar el anormal funcionamiento de la función judicial.

Finalmente y como parte del control material, esta Corte determinará si:

**4) ¿El Decreto Ejecutivo N.º 872 afecta o no al principio de división de funciones del Estado?**

La división de funciones, tal como lo estatuye la Constitución, refleja la estructura del pacto social del Estado proyectado por la Ley Suprema. Es evidente que los miembros de cada función deben depender lo menos posible de las otras funciones, sin que ello signifique eliminar la coordinación de las mismas en determinados temas, ciertamente necesaria y constitucional (artículo 226 CRE), debiendo en lo posible eliminar la independencia nominal.

La división estructural de poderes es una técnica de organización constitucional conocida como *checks and balances* (frenos o controles y contrapesos). Este



modelo se rige, según Montesquieu, por la idea de que **“sólo el poder frena al poder”**. En otras palabras, pretende evitar que las funciones del Estado se extralimiten de las competencias conferidas. Para la consecución de este fin es necesario que las funciones gocen de independencia en el ámbito de su especialización exclusiva, en este caso, de su autorregulación y organización que le permitan ejercer el mandato constitucional y lo ordenado por la voluntad del mandante (pueblo).

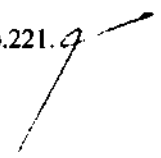
El objeto de dividir y organizar las diversas funciones del poder es que sirvan de tal manera que cada una sea un freno a la otra, que el poder de cada individuo sea el centinela de los derechos públicos. Esta disposición de prudencia es necesaria al distribuir los poderes supremos<sup>2</sup>.

En el Estado Constitucional de derechos y justicia (artículo 1 CRE), necesariamente predominan las funciones de representación democrática directa, la autoridad legislativa, ejecutiva y las de representación indirecta en calidad de controladores del cumplimiento de los mandatos constitucionales. Así, las funciones del Estado gozan de autonomía e independencia, no obstante de que puedan tener relación con las demás funciones del Estado, pero manteniendo cada una íntegramente su individualidad.

En la especie, el declarar el estado de excepción en la función judicial por parte del señor Presidente de la República no constituye interferencia alguna, menos aún violación a su independencia, porque, en primer lugar, es facultad constitucional del Presidente de la República declarar estados de excepción – artículo 164 CRE–, y en segundo lugar, dicha declaratoria ha dejado intactas las potestades y competencia legales y constitucionales de todos los órganos de la función judicial, pues la misma no implica que el Presidente de la República pueda nombrar funcionario judicial alguno o que pueda cambiar su estructura, ya que ello es competencia de las respectivas autoridades, conforme lo dispuesto en la Constitución de la República y en el Código Orgánico de la Función Judicial.

Cabe observar que la división e independencia de las funciones del Estado no significa desconexión entre cada una de ellas, pues eso implicaría el inadecuado funcionamiento del Estado y la inobservancia de la Carta Suprema que ha asignado a cada una de ellas diferentes competencias para cumplir con los derechos de los coasociados en un ambiente de justicia social. En tal virtud, la

<sup>2</sup> Hamilton o Madison, El Federalista, Versión en Español, México, Fondo de Cultura Económica, p.221.



Corte Constitucional determina que el presente decreto ejecutivo y las medidas adoptadas en él, no afectan al principio de división de poderes.

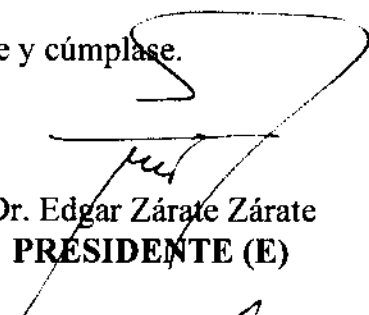
En consecuencia, del análisis y exposiciones antes enunciadas, la Corte Constitucional advierte que las medidas adoptadas en la declaratoria del estado de excepción, contenida en el decreto ejecutivo N.º 872, encuentra fundamento en los hechos que plantean el problema, y de ello se motiva para que en su emisión se respeten los principios de necesidad, proporcionalidad, legalidad, temporalidad, territorialidad y razonabilidad, además de ser plenamente idóneas y proporcionales al fin que se persigue. Su necesidad es evidente, y con su adopción no se exceden los límites constitucionales y tampoco existe vulneración de derechos establecidos en la Constitución de la República y en los tratados y convenios internacionales de derechos humanos.

#### **IV. DECISIÓN**


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

#### **DICTAMEN**

1. Declarar la constitucionalidad formal y material de la declaratoria de estado de excepción, contenido en el decreto ejecutivo N.º 872, de fecha 5 de septiembre del 2011.
2. Notifíquese, publíquese y cúmplase.



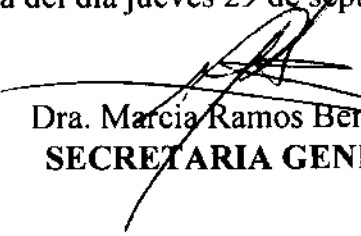
Dr. Edgar Zárate Zárate  
**PRÉSIDENTE (E)**



Dra. Marcia Ramos Benalcazar  
**SECRETARIA 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 seis votos de los doctores: Roberto Bhrunis Lemarie, Patricio Herrera Betancourt, Ruth Seni Pinoargote, Fabián Sancho Lobato, Freddy Donoso Páramo y Edgar Zárate Zárate, sin contar con la presencia del doctor Miguel Angel Naranjo y con los votos salvados de los doctores Alfonso Luz Yunes y Hernando Morales Vinueza, en sesión extraordinaria del día jueves 29 de septiembre del 2011. Lo certifico.

  
Dra. Marcia Ramos Benítez  
**SECRETARIA GENERAL**

MRB/ccp/lmh  


'

