



**CORTE  
 CONSTITUCIONAL**  
 Quito DM 23 de mayo de 2012

**Caso No. 0007-12-EE**

**Juez ponente:** *doctor Patricio Herrera Betancourt*

**Legitimado activo:** *Economista Rafael Correa Delgado*  
*Presidente Constitucional de la República*

**Dictamen de constitucionalidad formal y material, de la Renovación de la Declaratoria de Estado de Excepción en las Provincias de: Esmeraldas, Manabí, Los Ríos, Guayas, El Oro y Loja, contenida en el Decreto Ejecutivo No. 1161 de 03 de mayo de 2012.**

## I. ANTECEDENTES

El señor Economista Rafael Correa Delgado, Presidente Constitucional de la República del Ecuador, mediante Decreto Ejecutivo No. 1161 de 03 de mayo de 2012, decidió: *“renovar la declaratoria del Estado de Excepción en las Provincias de: Esmeraldas, Manabí, Los Ríos, Guayas, El Oro y Loja”*, en tal virtud, de conformidad con el artículo 166 de la Constitución de la República, envió al Presidente de la Corte Constitucional, mediante Oficio No. T.6367-SNJ-12-543 de 03 de mayo de 2012, **notificando la renovación del estado de excepción** en las Provincias de Esmeraldas, Manabí, Los Ríos, Guayas, El Oro y Loja.

La Secretaría General de la Corte Constitucional, para el periodo de transición, recibió la notificación de la Presidencia de la República, el día 04 de mayo de 2012; y, habiendo realizado el sorteo, en sesión extraordinaria del Pleno de 17 de mayo de 2012, le correspondió sustanciar la presente causa al Dr. Patricio Herrera Betancourt, en su calidad de Juez Constitucional, quien recibió en su despacho el día 21 de mayo de 2012 (Fojas 07 del expediente).

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

**“No. 1161  
 RAFAEL CORREA DELGADO  
 PRESIDENTE CONSTITUCIONAL D ELA REPÚBLICA**

### CONSIDERANDO

Que la intensa estación invernal en el Litoral ecuatoriano y la provincia de Loja está causando grandes estragos a la población que sufre con desproporcionado rigor las consecuencias del desastre y por ende está más vulnerable a los riesgos que afecta a la salud, vivienda, agricultura, educación, infraestructura, bienes y servicios;

Que el incremento de lluvia, temperatura y humedad del aire, provoca un mayor impacto en los diversos sectores socioeconómicos: Salud, Educación, Agricultura, Vialidad, entre otros; por lo que, es necesario que los organismos estatales, sectores

sociales y productivos, aseguren la disponibilidad de los recursos necesarios para implementar acciones de preparación para afrontar los efectos adversos;

Que el artículo 389 de la Constitución de la República del Ecuador se señala que es obligación del Estado proteger a las personas, las colectividades y la naturaleza frente a los efectos negativos de los desastres de origen natural o antrópico mediante la prevención ante el riesgo, la mitigación de desastres, la recuperación y mejoramiento de las condiciones sociales, económicas y ambientales, con el objeto de minimizar la condición de vulnerabilidad;

Que de conformidad con el artículo 389 de la Constitución de la República del Ecuador, el Estado ejercerá la rectoría del sistema nacional descentralizado de gestión de riesgo a través del organismo técnico establecido en la ley;

Que la Ley de Seguridad Pública y del Estado, establece a la Secretaría Nacional de Gestión de Riesgos como órgano rector del sistema nacional descentralizado de gestión de riesgo.

Que a pesar de que se ha atendido las primeras emergencias producidas, las precipitaciones han superado todas las previsiones, por lo que mediante oficio SNGR-RES-2012-016, de 26 de abril de 2012, la Secretaría Nacional de Gestión de Riesgos solicita la renovación de la declaratoria de excepción para las provincias de: Esmeraldas, Manabí, Los Ríos, Guayas, El Oro y Loja, afectadas por las intensas lluvias.

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

#### **DECRETA:**

**Artículo 1.-** Renovar la declaratoria del Estado de Excepción, en las provincias de: Esmeraldas, Manabí, Los Ríos, Guayas, El Oro y Loja, con la finalidad de implementar medidas de prevención y enfrentar el impacto de la intensa estación invernal que les afecta.

**Artículo 2.-** Se dispone a los Ministerios de Coordinación: de Seguridad, de la Producción, de Desarrollo Social, y a los Ministerios de: Interior, Defensa, Finanzas, Salud Pública, Educación, Agricultura, Ganadería, Acuicultura y Pesca, Inclusión Económica y Social, Desarrollo Urbano y Vivienda, y de Transporte y Obras Públicas, Secretaría Nacional del Agua y Secretaría de Pueblos, que en coordinación con la Secretaría Nacional de Gestión de Riesgos, Gobiernos Autónomos Descentralizados, y Organismos



CORTE  
CONSTITUCIONAL

Técnicos pertinentes, en el ámbito de sus respectivas competencias, dispongan la ejecución inmediata de las acciones que fueren indispensables para la atención de emergencia y para mitigar los daños ocasionados en las zonas de las referidas provincias, como consecuencia de la intensa estación invernal y precautelar la integridad y supervivencia de los moradores de dicha zona.

Asimismo se dispone la movilización nacional; militar y policial, en las provincias de: Esmeraldas, Manabí, Los Ríos, Guayas, El Oro, y Loja, de tal manera que las todas entidades de la Administración Pública Central e Institucional de la provincia; coordinarán sus esfuerzos con el fin de ejecutar las acciones necesarias e indispensables para la atención de estado de excepción por la intensa estación invernal.

Para los fines señalados en este artículo, la Secretaría Nacional de Gestión de Riesgos coordinará la elaboración de los planes de acción y presupuestos correspondientes;

**Artículo 3.-** La presente declaratoria del estado de excepción regirá durante treinta días a partir de la suscripción de este decreto ejecutivo.

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

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

**Artículo 6.-** De la ejecución del presente Decreto Ejecutivo que entrará en vigencia desde la fecha de su expedición, sin perjuicio de su publicación en el Registro Oficial, encárguense a los Ministerios de Coordinación: de Seguridad, de la Producción, de Desarrollo Social, y a los Ministerios de: Interior, Defensa, Finanzas, Salud Pública, Educación, Agricultura, Ganadería y Pesca, Inclusión Económica y Social, Desarrollo Urbano y Vivienda, y de Transporte y Obras Públicas, Secretaría Nacional del Agua, Secretaría de Pueblos, Secretaría Nacional de Gestión de Riesgos y Organismos Técnicos pertinentes.

Dado en el Palacio Nacional, en San Francisco de Quito, Distrito Metropolitano, el día de hoy tres de mayo del 2012. Rafael Correa Delgado PRESIDENTE CONSTITUCIONAL DE LA REPÚBLICA”.

### III. CONSIDERACIONES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

#### Competencia de la Corte

El Pleno de la Corte Constitucional, para el período de transición, es competente para conocer y resolver el presente caso, de conformidad con lo previsto en el artículo 436 numeral 8 de la Constitución de la República del Ecuador, publicada en el Registro Oficial N.º 449 del 20 de octubre del 2008, en la resolución publicada en el Suplemento del Registro Oficial N.º 451 del 22 de octubre del 2008, y en los artículos 119, 120, 121, 122, 123, 124, 125 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional.

Dentro del marco constitucional y legal mencionado, le corresponde a la Corte, pronunciarse sobre la constitucionalidad o no de la *renovación* del estado de excepción, por un plazo de treinta días adicionales, contenido en el Decreto Ejecutivo 1161 de 03 de mayo de 2012, con la finalidad de garantizar la plena vigencia de los derechos constitucionales y la salvaguarda de la división de poderes.

Para efectos de realizar el control formal y material de la renovación de la declaratoria de estado de excepción se analizarán los siguientes aspectos:

- a) Cumplimiento de los requisitos *formales* previstos en el artículo 166 de la Constitución de la República y artículo 120 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional.
- b) Cumplimiento de los requisitos *materiales* conforme lo dispuesto en el artículo 166 ibídem y artículo 121 ibídem.

#### a) Control formal de la declaratoria de estado de excepción

El análisis del Decreto Ejecutivo No. 1161 de 03 de mayo de 2012, comprende la verificación de los requisitos formales establecidos en el artículo 120 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, estos son:

**1) Identificación de los hechos y de la causal constitucional que se invoca.** Conforme consta en las consideraciones del Decreto Ejecutivo No. 1161, el artículo 389 de la Constitución, estatuye 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 mediante la prevención 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”. Por tanto, se afirma que el incremento de lluvia, temperatura y humedad del aire, provoca un mayor impacto en los diversos sectores socioeconómicos: salud, educación, agricultura, vialidad, entre otros; por lo que, es necesario que los organismos estatales, sectores sociales y productivos aseguren la disponibilidad de los recursos necesarios para implementar acciones de preparación para afrontar los efectos adversos. Como se puede observar existe la plena identificación de los hechos, así como la causal constitucional que justifican la renovación de estado de excepción.



**2) Justificación de la renovación.-** La renovación de la declaratoria debe responder a un objetivo legítimo y, por tanto, las medidas que se adopten deberán tener relación con dicho objetivo. De su texto se desprende la necesidad de ampliar el término previsto inicialmente para el estado de excepción en las Provincias de: Esmeraldas, Manabí, Los Ríos, Guayas, El Oro y Loja, toda vez que, a pesar de que se ha atendido las primeras emergencias producidas, las precipitaciones han superado todas las previsiones, por lo que mediante oficio SNGR-RES-2012-016, de 26 de abril de 2012, la Secretaría Nacional de Gestión de Riesgos solicita la renovación de la declaratoria de excepción para las provincias de: Esmeraldas, Manabí, Los Ríos, Guayas, El Oro y Loja, afectadas por las intensas lluvias. En tal virtud, se encuentra justificada dicha renovación.

**3) Ámbito territorial y temporal de la renovación de la declaratoria.-** Este requisito contiene dos elementos: uno relacionado con el límite territorial de aplicación de la declaratoria de estado de excepción, que: *"implica que las medidas que se tomen a partir de la proclamación del estado de excepción deben limitarse al espacio geográfico donde dichas medidas son necesarias, es decir donde la situación excepcional puede tener efectos"*<sup>1</sup>, así, conforme consta en los artículos 1 y 3 del Decreto Ejecutivo No. 1161, comprende en las provincias de Esmeraldas, Manabí, Los Ríos, Guayas, El Oro y Loja; y el otro elemento que hace alusión al ámbito temporal, el cual tiene relación con el lapso de tiempo durante el cual las medidas excepcionales estarán vigentes, que conforme consta es de treinta días, contados a partir del 03 de mayo de 2012, por tratarse de una renovación. Por tanto, el Decreto Ejecutivo materia de este dictamen, cumple con los presupuestos señalados en este párrafo.

**4) Derechos que sean susceptibles de suspensión o limitación, cuando fuere el caso.-** Al respecto, el Decreto Ejecutivo 1161 materia del examen, no contiene la suspensión o limitación de derechos constitucionales *-a la inviolabilidad de domicilio, de correspondencia, libertad de tránsito, libertad de asociación y reunión, y libertad de información-*, es decir, incumple este requisito; sin embargo, cabe indicar que su exigencia es discrecional del señor Presidente de la República, conforme el artículo 165 de la Constitución de la República, en concordancia con el artículo 120 numeral 4 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional.

**5) Las notificaciones que correspondan de acuerdo a la Constitución y a los Tratados Internacionales.-** Conforme lo consagra el artículo 166 de la Constitución, el señor Presidente de la República debe notificar la declaratoria del estado de excepción y enviar el texto del decreto respectivo 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 este orden, cuando se trata de una renovación de la declaratoria de estado de excepción, debe verificarse igual procedimiento a fin de realizar el respectivo control de constitucionalidad.

Concretamente, en el caso objeto de estudio, el decreto de renovación de la declaratoria del estado de excepción en las Provincias de: *Esmeraldas, Manabí, Los Ríos, Guayas, El Oro y Loja, contenida en el Decreto Ejecutivo No. 1161 de 03 de mayo de 2012*, por

<sup>1</sup> María Dávalos Muirragui, "Estados de excepción: ¿Mal necesario o herramienta mal utilizada?, en *Neoconstitucionalismo y Sociedad*, Quito, Serie Justicia y Derechos Humanos, 2008, p. 138.

treinta días más, en virtud de que persisten las causas que motivaron la declaración de estado de excepción, fue expedido por el Presidente de la República y notificado en los lapsos previstos; por tanto, el requisito de notificación se considera cumplido, en atención a lo previsto en el artículo 5 del Decreto en mención (fs. 5 del expediente).

**b) Control material de la declaratoria de estado de excepción**

Conforme se observa, la verificación de los requisitos materiales de la renovación del estado de excepción en las Provincias de: Esmeraldas, Manabí, Los Ríos, Guayas, El Oro y Loja, responden a la finalidad de implementar medidas de prevención y enfrentar el impacto de la intensa estación invernal que les afecta, y por ende está más vulnerable a los riesgos que afectan a la salud, vivienda, agricultura, educación, infraestructura, bienes y servicios. Por tanto, la primera exigencia que trae la Constitución es el respeto de los principios de necesidad, proporcionalidad, legalidad, temporalidad, territorialidad y razonabilidad, contemplados en el inciso segundo del artículo 164 de la Constitución. Del texto del Decreto Ejecutivo No. 1161, se evidencia el estricto acatamiento a dichos principios y, en general, se manifiesta que cumple con los requisitos materiales previstos en el artículo 121 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, conforme el examen que se hace a continuación:

**1) Los hechos alegados en la motivación hayan tenido real ocurrencia.-** La verificación de este requisito se cumple con la constatación real de los hechos, es decir, establecer si efectivamente tuvieron lugar. En efecto, es necesario destacar que son públicos y notorios los grandes estragos en las poblaciones que sufren con desproporcionado rigor, las consecuencias del desastre natural desde el inicio de la estación invernal. Esta situación ha continuado sobrellevando épocas de crisis que podrían generar una calamidad pública, por lo que se requiere mitigar los daños ocasionados en las zonas de las referidas provincias, con acciones conjuntas de los organismos estatales, sectores sociales y productivos, asegurando la disponibilidad de los recursos necesarios para implementar acciones de preparación para afrontar los efectos adversos.

**2) Los hechos constitutivos de la declaratoria configuren una agresión, un conflicto armado internacional o interno, grave conmoción interna, calamidad pública o desastre natural.-** Las consecuencias de la intensa estación invernal en las Provincias de: Esmeraldas, Manabí, Los Ríos, Guayas, El Oro y Loja, evidentemente continúan afectando a la salud, vivienda, agricultura, educación, infraestructura, bienes y servicios, y no cabe duda que el incremento de las lluvias, podrían devenir en una calamidad pública dentro de las mencionadas zonas Provinciales, si es que no se emprende las debidas acciones para afrontar y contrarrestar los riesgos.

**3) Que los hechos constitutivos de la declaratoria no puedan ser superados a través del régimen constitucional ordinario.-** Las circunstancias que rodean al caso en estudio deben ser de tal gravedad y emergencia que hagan imposible su solución a través de mecanismos ordinarios establecidos en el ordenamiento jurídico, y por tanto resulte necesario la implementación de medidas extraordinarias o excepcionales por parte del Presidente de la República, para hacer frente a estas circunstancias de forma inmediata. De esta forma, tanto el principio de “necesidad” como el de



CORTE  
CONSTITUCIONAL

“excepcionalidad” apuntan a que los gobernantes no dicten un estado de excepción cuando la situación no lo amerite (principio de excepcionalidad), o cuando la situación objetiva pueda ser superada por otros medios previstos en el ordenamiento jurídico y, por tanto, no se requiera la suspensión temporal de derechos (principio de necesidad)”<sup>2</sup>.

La crisis por la que atraviesa el Litoral ecuatoriano y la Provincia de Loja, obedece a una situación excepcional que no ha podido ser subsanada por los mecanismos ordinarios, ya que las circunstancias naturales que se viene presentando, ha ameritado la adopción de esta declaratoria. Por ello, medidas como la prevención ante el riesgo, la mitigación de desastres, la recuperación y mejoramiento de las condiciones sociales, económicas y ambientales, no podrían efectuarse sin la declaratoria de estado de excepción, ya que su práctica resulta urgente y necesaria para hacer frente a la intensa estación invernal.

Una vez que las exigencias formales y materiales de la renovación de la declaratoria de estado de excepción, se encuentran plenamente justificadas, esta Corte, precautelando el bienestar general e individual, expide la siguiente:

#### 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, emite el siguiente:

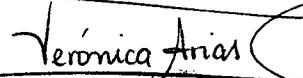
#### DICTAMEN

1. Declarar la constitucionalidad formal y material, de la Renovación de la Declaratoria de Estado de Excepción en las Provincias de: Esmeraldas, Manabí, Los Ríos, Guayas, El Oro y Loja, contenida en el Decreto Ejecutivo No. 1161 de 03 de mayo de 2012.
2. Notifíquese, publíquese y cúmplase.

  
Dr. Patricio Herrera Betancourt  
JUEZ PONENTE



**Razón:** Siento por tal, que el presente informe que antecede fue emitido por el doctor Patricio Herrera Betancourt que suscribe a los 23 días del mes de mayo de 2012.- Lo certifico.

  
Ab. Verónica Arias Fernández  
ACTUARIA



<sup>2</sup> María Dávalos Muirragui, “Estados de excepción: ¿Mal necesario o herramienta mal utilizada?”, en *Neoconstitucionalismo y Sociedad*, Quito, Serie Justicia y Derechos Humanos, 2008, p. 133.

