



CORTE CONSTITUCIONAL

PARA EL PERÍODO DE TRANSICIÓN

Caso No. 0005-10-EE

1

Quito, D.M., 25 de marzo del 2010

Sentencia N.º 0008-10-SEE-CC

CASO N.º 0005-10-EE

Jueza Constitucional Sustanciadora: Doctora Ruth Seni Pinoargote

LA CORTE CONSTITUCIONAL, para el período de transición

I. ANTECEDENTES

Resumen de admisibilidad

El señor economista Rafael Correa Delgado, Presidente Constitucional de la República del Ecuador, envió al Presidente de la Corte Constitucional la notificación del Decreto Ejecutivo N.º 245 del 8 de febrero del 2010, en virtud del cual declaró el estado de excepción en las Provincias de Tungurahua y Chimborazo, por los procesos eruptivos del volcán Tungurahua, que provocan la constante emisión de ceniza volcánica.

La Secretaría General de la Corte Constitucional recibió la notificación de la Presidencia de la República el 10 de febrero del 2010; se realizó el sorteo de rigor, tal como lo establece el segundo inciso del artículo 73 del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional, correspondiendo sustanciar la presente causa a la Jueza Sustanciadora Dra. Ruth Seni Pinoargote.

El 23 de febrero del 2010, la Jueza sustanciadora avoca conocimiento del caso signado con el N.º 0005-10-EE, conforme lo establecido en el numeral 8 del artículo 436 de la Constitución de la República, en concordancia con el numeral 3, literal *c* del artículo 75 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional.

LA NORMA OBJETO DE PRONUNCIAMIENTO DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

La Corte Constitucional examina la constitucionalidad del Decreto Ejecutivo N.º 245 del 8 de febrero del 2010 de Declaratoria de Estado de Excepción, cuyo texto se transcribe íntegramente a continuación:

Nº 245

RAFAEL CORREA DELGADO
PRESIDENTE CONSTITUCIONAL DE LA REPÚBLICA

CONSIDERANDO:

Que el artículo 14 de la Constitución de la República del Ecuador, reconoce el derecho de la población tiene derecho a vivir en un ambiente sano y ecológicamente equilibrado que garantice la sostenibilidad y el buen vivir, sumak kawsay;

Que el artículo 396 de la Constitución de la República del Ecuador dispone que el Estado adoptará las políticas y medidas oportunas que eviten los impactos ambientales negativos cuando exista certidumbre de daño; y, que en caso de duda sobre el impacto ambiental de alguna acción u omisión, aunque no exista evidencia científica de daño, el Estado adoptará medidas protectoras y oportunas;

Que el artículo 389 de la Constitución de la República del Ecuador 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 de conformidad con la ley de la materia son funciones del organismo técnico, entre otras, articular las instituciones para que coordine acciones a fin de prevenir y mitigar los riesgos, así como para enfrentarlos, recuperar y mejorar las condiciones anteriores a la ocurrencia de una emergencia o desastre; y, realizar y coordinar las acciones necesarias para reducir vulnerabilidad y prevenir, mitigar, atender y recuperar eventuales efectos negativos derivados de desastres o emergencias en el territorio nacional;

Que las Provincias de Tungurahua y Chimborazo han sido afectadas por el continuo proceso eruptivo del Volcán Tungurahua.

cd



CORTE CONSTITUCIONAL

PARA EL PERÍODO DE TRANSICIÓN

Caso No. 0005-10-EE

3

Que tanto los pobladores como extensas áreas de cultivos de las provincias de Tungurahua y Chimborazo han sido afectados por la emanación de ceniza volcánica;

Que esta situación de emergencia y desastre persiste en la zona y que sus pobladores la continúan enfrentando por lo que se requiere la atención inmediata del Estado.

En ejercicio de las facultades que le confiere 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.- Declárese el estado de excepción en las Provincias de Tungurahua y Chimborazo, por los procesos eruptivos del volcán Tungurahua, que provocan la constante emisión de cenizas volcánicas.

Artículo 2.- Disponer la movilización nacional en las provincias de Tungurahua y Chimborazo de tal manera que todas las entidades de la Administración Pública Central e Institucional en las provincias y los gobiernos seccionales autónomos de las provincias afectadas, deberán coordinar esfuerzos con el fin de ejecutar las acciones necesarias e indispensables para la atención de estado de excepción por la erupción del volcán Tungurahua y la emisión de cenizas volcánicas.

Artículo 3.- Con el objeto de mitigar los efectos negativos que pudiere ocasionar la erupción del volcán y la emisión de ceniza, se dispone a la Secretaría Nacional de Gestión de Riesgos, en uso de sus atribuciones, que coordine y articule con las demás Instituciones del País, las acciones necesarias a fin de mitigar y prevenir los riesgos, así como enfrentar, recuperar y mejorar las condiciones adversas que provoque la erupción del Volcán Tungurahua.

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

Artículo 5.- El presente estado de excepción regirá durante sesenta días a partir de la suscripción de este decreto ejecutivo. El ámbito territorial de aplicación es en las provincias indicadas.

Artículo 6.- Notifíquese de 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, encárguese los ministros de Coordinación de Seguridad Interna y Externa, de Finanzas, de Salud, de Agricultura, Ganadería Acuacultura y Pesca, de Inclusión Económica y Social; y a los Secretarios Nacionales: del Agua y de Gestión de Riesgos.

Dado en el Palacio Nacional, en San Francisco de Quito, Distrito metropolitano, el día de hoy 8 de febrero de 2010.

ul

[Firma]

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

II. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS

Competencia de la Corte

El Pleno de la Corte Constitucional, para el periodo de transición, es competente para conocer y resolver el presente caso, de conformidad con lo previsto en los artículos 429 y 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 y 125 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, publicada en el Registro Oficial N.º 52 del 22 de octubre del 2009.

Para resolver la causa, esta Corte procede a efectuar el análisis de fondo correspondiente.

Sobre la naturaleza y fines de la Declaratoria de Estados de Excepción

El Estado de Excepción o también llamado en otras legislaciones estado de emergencia, estado de sitio (en caso de guerra), estado de urgencia, estado de necesidad, estado de alarma, son regímenes excepcionales que tienen como objetivo fundamental el restablecimiento del orden público¹ en una sociedad cuando éste ha sido perturbado en su desarrollo normal por acontecimientos imprevistos, inevitables y extraordinarios, y que no han podido ser remediados, reparados o socorridos por los procedimientos normales instituidos en cada Estado. El Pleno de la Corte Constitucional, en la sentencia signada con el N.º 001-08-SEE-CC del 4 de diciembre del 2008, definió lo que se debe entender por Estado de Excepción, señalando en forma textual que: *“El Estado de Excepción es una potestad de la que disponen los Estados para conjurar problemas y defender los derechos de las personas que viven en su territorio y que, por una*

¹ El orden público constituye apenas un aspecto, el externo e inmediato, del orden social, que en una democracia esta fundado en el Derecho, [...] por lo que el concepto de **orden público**, en su sentido amplio no solamente comprende la normalidad en el campo político, la estabilidad institucional, la tranquilidad y pacífica convivencia y la seguridad pública, sino además, como elementos esenciales, la salubridad pública, el efectivo control estatal sobre las variables económicas y la armonía social, no menos que el sostenimiento del equilibrio ecológico. José Gregorio Hernández Galindo “Poder y Constitución”, Edt. Legis, Bogotá Colombia, 2001, p. 146.



CORTE CONSTITUCIONAL

Diciembre - 19 -

PARA EL PERÍODO DE TRANSICIÓN

Caso No. 0005-10-EE

5

situación no previsible, no pueden ser garantizados con los mecanismos regulares y ordinarios establecidos en la Constitución y en la ley. El Estado utiliza, entonces, esta figura jurídica para solventar crisis extraordinarias y emergentes”.

En el caso de Ecuador, el artículo 164 de la Constitución preceptúa que solo la Presidenta o Presidente la República puede decretar esta clase de régimen de excepción, siendo procedente exclusivamente para cinco casos específicos y son: agresión, conflicto armado internacional o interno, grave conmoción interna, calamidad pública o desastre natural², pudiendo suspender o limitarse únicamente el ejercicio del derecho a la inviolabilidad de domicilio, inviolabilidad de la correspondencia, libertad de tránsito, libertad de asociación y reunión y libertad de información.

El artículo 4 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos³, también faculta a los Estados Partes del Pacto, a adoptar medidas de excepción cuando se encuentre en peligro la vida de la nación, por lo que establece requisitos formales tales como una declaratoria de carácter oficial; que tal medida sea estrictamente limitada a las exigencias de la situación; que dicha declaratoria no lleve consigo medidas discriminatorias por razones de sexo, idioma, raza, religión, etc; que la declaratoria deje vigente el resto de obligaciones internacionales a sumidas por el Estado; y que el Estado informe inmediatamente a los demás Estados Parte por

² En otras legislaciones se ha realizado una gradación según la gravedad de los acontecimientos o hechos suscitados como en España y Argentina. Todas las circunstancias extraordinarias son denominadas por el derecho internacional estados de emergencia o excepción en forma genérica, mientras que las distintas especies son contempladas por las normas del derecho interno, pudiendo denominarse estado de sitio, estado de alarma, de prevención de garantías, etc, ya que mientras algunos Estados contemplan una sola emergencia, otras contemplan más de una según la gravedad de la emergencia. Pablo L. Minili “Derechos Humanos Corte Interamericana”, Edt. Ediciones Jurídicas Cuyo, Mendoza Argentina, p.

³ Art. 4.- 1. En situación excepcionales que pongan en peligro la vida de la nación y cuya existencia haya sido proclamada oficialmente, Los Estados Partes en el presente Pacto podrán adoptar disposiciones que, en la medida estrictamente limitada a las exigencias de la situación, suspendan las obligaciones contraídas en virtud de este Pacto, siempre que tales disposiciones no sean incompatibles con las demás obligaciones que les impone el derecho internacional y no entrañen discriminación alguna fundada únicamente en motivos de raza, color, sexo, idioma, religión u origen social. 2. La disposición precedente no autoriza suspensión alguna de los artículos 6, 7, 8 (párrafos 1 y 2), 11, 15, 16 y 18. 3. Todo Estado Parte en el presente Pacto que haga uso del derecho de suspensión deberá informar inmediatamente a los demás Estados Partes en el presente Pacto, por conducto del Secretario General de las Naciones Unidas, de las disposiciones cuya aplicación haya suspendido y de los motivos que haya suscitado la suspensión. Se hará una nueva comunicación por el mismo conducto en la fecha en que haya dado por terminada tal suspensión. Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, publicado en el Registro Oficial No. 101 de 24 de enero de 1969.

de

T

medio del Secretario General de la ONU sobre la adopción del estado de emergencia y sus motivos, especificando los derechos suspendidos, como también se deberá informar por medio del mismo canal, la terminación de la emergencia.

El artículo 27 de la Convención Americana de Derechos Humanos⁴ (Pacto de San José de Costa Rica), en el mismo sentido que el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, señala las causales para la declaratoria del estado de emergencia, aumentando un requisito sobre la temporalidad, al mandar que la suspensión regirá por el tiempo estrictamente necesario.

En definitiva, la declaratoria de Estado de Excepción tiene como finalidad conseguir la normalidad institucional del Estado en épocas de crisis, y evitar o mitigar las amenazas a la propia existencia de la sociedad organizada.

Análisis del Decreto Ejecutivo N.º 245 (cumplimiento de formalidades)

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 166 de la Constitución, el Presidente de la República debe notificar la declaratoria del Estado de Excepción y enviar el texto del Decreto a la Corte Constitucional, a los organismos internacionales 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 de Declaratoria del Estado de Excepción en las Provincias de Tungurahua y Chimborazo, por los procesos eruptivos del volcán Tungurahua, fue expedido el 8 de febrero del 2010 y fue remitido a esta Corte

⁴ Art. 27.- Suspensión de garantías.- 1. En caso de guerra, de peligro público o de otra emergencia que amenace la independencia o seguridad del Estado Parte, éste podrá adoptar disposiciones que, en la medida y por el tiempo estrictamente limitados a las exigencias de la situación, suspendan las obligaciones contraídas en virtud de esta Convención, siempre que tales disposiciones no sean incompatibles con las demás obligaciones que les impone el derecho internacional y no entrañen discriminación alguna fundada en motivos de raza, color, sexo, idioma, religión u origen social. 2. La disposición precedente no autoriza la suspensión de los derechos determinados en los siguientes artículos: 3 (Derecho al Reconocimiento de la Personalidad Jurídica); 4 (Derecho a la Vida); 5 (Derecho a la Integridad Personal); 6 (Prohibición de la Esclavitud y Servidumbre); 9 (Principio de Legalidad y de Retroactividad); 12 (Libertad de Conciencia y de Religión); 17 (Protección a la Familia); 18 (Derecho al Nombre); 19 (Derechos del Niño); 20 (Derecho a la Nacionalidad); y 23 (Derechos Políticos), ni de las garantías judiciales indispensables para la protección de tales derechos. 3. Todo Estado Parte que haga uso del derecho de suspensión deberá informar inmediatamente a los demás Estados Partes en la presente Convención, por conducto del Secretario General de la Organización de los Estados Americanos, de las disposiciones cuya aplicación haya suspendido, de los motivos que hayan suscitado la suspensión y de la fecha en que haya dado por terminada tal suspensión. Convención Americana de Derechos Humanos, publicada en el Registro Oficial No. 801 de 6 de agosto de 1984.



CORTE CONSTITUCIONAL

PARA EL PERÍODO DE TRANSICIÓN

Caso No. 0005-10-EE

7

mediante Oficio N.º T. 034-SNJ-10-235 del 9 de febrero, y recibido el 10 febrero del año en curso, lo cual significa que fue notificado dentro de los plazos previstos taxativamente en la Constitución.

Por otra parte, esta Corte Constitucional, después de un análisis exhaustivo del Decreto objeto de pronunciamiento, encuentra que éste reúne los requisitos formales, ya que tiene la firma del Presidente de la República; identifica en forma clara en sus tres últimas consideraciones los hechos para tal declaratoria, así como la causa que dio lugar a la declaratoria del Estado de Excepción, y motiva de forma sucinta la necesidad de establecer medidas excepcionales para superar la crisis, declarando en los artículos 2, 3 y 4 del Decreto N.º 245: a) Disponer la movilización nacional en las provincias de Tungurahua y Chimborazo; b) Que todas las entidades de la Administración Pública Central e Institucional en las provincias y los gobiernos seccionales autónomos de las provincias afectadas, deberán coordinar esfuerzos con el fin de ejecutar las acciones necesarias e indispensables para la atención de estado de excepción; c) La Secretaría Nacional de Gestión de Riesgos, en uso de sus atribuciones, coordinará y articulará con las demás Instituciones del país, las acciones necesarias a fin de mitigar y prevenir los riesgos, así como enfrentar, recuperar y mejorar las condiciones adversas que provoque la erupción del Volcán Tungurahua; y disponer al Ministerio de Finanzas que sitúe los recursos suficientes para atender la situación de excepción.

Con respecto al principio de temporalidad o provisionalidad, y tomando en cuenta la naturaleza jurídica de los regímenes de excepción de ser extraordinarios y eventuales, el artículo 7 del Decreto en estudio manifiesta que esta declaratoria de excepción tiene una vigencia de sesenta días, contados desde la fecha de su expedición, es decir, el 8 de febrero del 2010 hasta el 8 de abril del 2010, pudiendo ser renovada en los términos dispuestos en el segundo inciso del artículo 166 de la Constitución de la República del Ecuador. Sobre este principio es necesario señalar al Presidente de la República, que por esta circunstancia, gobiernos anteriores a su administración han abusado de este régimen y han mantenido a los sectores y provincias ahora involucrados en un estado de excepción permanente durante aproximadamente 4 años⁵, por lo que se exhorta a que esta clase de medidas no se las aplique en forma desordenada y antitécnica.

⁵ Decreto Ejecutivo No. 564, Publicado en el Registro Oficial No. 122 de 10 de julio de 2003.
Decreto Ejecutivo No. 784, Publicado en el Registro Oficial No. 169 de 3 de septiembre de 2003.
Decreto Ejecutivo No. 1424, Publicado en el Registro Oficial No. 286 de 5 de marzo de 2004.
Decreto Ejecutivo No. 1655, Publicado en el Registro Oficial No. 333 de 12 de mayo de 2004.
Decreto Ejecutivo No. 2333, Publicado en el Registro Oficial No. 482 de 15 de diciembre de 2004.

Cumpliendo con el principio de territorialidad, el mismo Decreto, en forma precisa, en su artículo 1 establece que las provincias declaradas en estado de excepción son las de Tungurahua y Chimborazo.

El Decreto no establece limitación de derechos, situación que puede obedecer a la naturaleza de la crisis que el gobierno prevé superar con las medidas señaladas en la declaratoria, por lo que todos los derechos emanados de la Constitución de la República del Ecuador, no se encuentran limitados o suspendidos en las provincias de Tungurahua y Chimborazo.

Análisis del Decreto Ejecutivo N.º 245 (control material de las medidas tomadas)

En cuanto a la existencia de los hechos que dan lugar a la declaratoria de Estado de Excepción, es de dominio público que el volcán Tungurahua en los últimos meses ha entrado en una nueva etapa de erupción, primordialmente con la emanación en forma constante de ceniza, la misma que está afectando a los habitantes de las provincias con influencia a este fenómeno natural, así como a sus bienes, incluidos animales y cultivos, sin dejar a un lado la contaminación ambiental en ríos, afluentes y manantiales,

En cuanto a la comprobación de la gravedad de la situación, no se puede dejar de advertir los problemas de salud que provocan esta clase de fenómenos naturales, especialmente en los ámbitos respiratorios y dermatológicos, por lo que es necesaria una atención preferente hacia los grupos de atención prioritaria. Otra grave situación es la falta de alimentos y agua para los habitantes afectados, así como la falta de implementación de mecanismos y programas de evacuación en caso de una erupción de dicho volcán, por lo que se hace imperiosa la adopción de medidas extraordinarias para mitigar y prevenir riesgos, especialmente la entrega de recursos económicos hacia las instituciones que tengan dentro de sus competencias el atender esta clase de acontecimientos naturales.

Decreto Ejecutivo No. 210, Publicado en el Registro Oficial No. 42 de 20 de junio de 2005.
Decreto Ejecutivo No. 952, Publicado en el Registro Oficial No. 171 de 22 de diciembre de 2005.
Decreto Ejecutivo No. 1195, Publicado en el Registro Oficial No. 226 de 10 de marzo de 2006.
Decreto Ejecutivo No. 1415, Publicado en el Registro Oficial No. 276 de 23 de mayo de 2006.
Decreto Ejecutivo No. 1682, Publicado en el Registro Oficial Suplemento No. 320 de 25 de julio de 2006.
Decreto Ejecutivo No. 1777, Publicado en el Registro Oficial No. 348 de 4 de septiembre de 2006.
Decreto Ejecutivo No. 1841, Publicado en el Registro Oficial No. 363 de 25 de septiembre de 2006.
Decreto Ejecutivo No. 1914, Publicado en el Registro Oficial No. 383 de 24 de octubre de 2006.
Decreto Ejecutivo No. 2128, Publicado en el Registro Oficial No. 416 de 13 de diciembre de 2006.

W



CORTE CONSTITUCIONAL

Venerable y sus - 21 -

PARA EL PERÍODO DE TRANSICIÓN

Caso No. 0005-10-EE

9

En el caso concreto, las medidas adoptadas por el ejecutivo son proporcionales frente a los hechos generadores de la crisis, teniendo en cuenta el peligro que correría el sector afectado en caso de no implementar las medidas para evitar o disminuir los daños que pueda producir una eventual erupción volcánica.

III. 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 la siguiente

SENTENCIA:

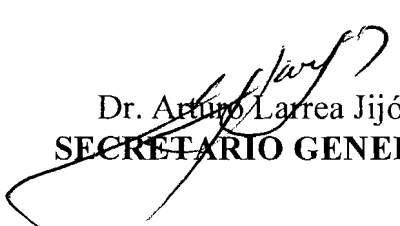
1. Declarar la constitucionalidad de la declaración de Estado de Excepción establecida en el Decreto N.º 245 del 8 de febrero del 2010, bajo las consideraciones y términos establecidos en la parte motiva de esta sentencia.
2. Notifíquese, publíquese y cúmplase.


Dr. Edgar Zárate Zárate
PRESIDENTE (E)


Dr. Arturo Larrea Jijón
SECRETARIO GENERAL

Razón: Siento por tal, que la Sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional, para el período de transición, con seis votos a favor, de los doctores: Luis Jaramillo Gavilanes, Patricio Herrera Betancourt, Alfonso Luz Yunes, Hernando Morales Vinuesa, Edgar Zárate Zárate y Manuel Viteri

Olvera; sin contar con la presencia de los doctores Nina Pacari Vega, Ruth Seni Pinoargote y Patricio Pazmiño Freire, en sesión del día jueves veinticinco de marzo del dos mil diez. Lo certifico.


Dr. Arturo Larrea Jijón
SECRETARIO GENERAL

ALL/sar/ccp

