



Quito, D. M., 21 de marzo de 2018

**SENTENCIA N.º 002-18-DEE-CC**

**CASO N.º 0008-17-EE**

**CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR**

**I. ANTECEDENTES**

**Resumen de admisibilidad**

El licenciado Lenín Moreno Garcés en calidad de presidente Constitucional de la República del Ecuador, de conformidad con el artículo 166 de la Constitución de la República, mediante oficio N.º T.133-SGJ-17-0456 de 16 de noviembre de 2017, notificó al presidente de la Corte Constitucional, abogado Alfredo Ruiz Guzmán, la renovación del Decreto Ejecutivo a través del cual se declara el estado de excepción en el área minera de Portovelo-Zaruma, provincia de El Oro, por las actividades de minería desarrolladas en la zona, que podrían provocar daños irreparables a la población que reside en el sector, a fin de prevenir, cesar y eliminar las actividades mineras que se desarrollen en aquella zona y que pongan en grave riesgo a sus habitantes, a fin de precautelar el acceso efectivo a sus derechos.

El 16 de noviembre de 2017, la Secretaría General de la Corte Constitucional, de conformidad con el artículo 13 de la Codificación del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional, certificó que el presente caso tiene identidad de objeto y acción con la causa N.º 0007-17-EE, misma que se encuentra resuelta por el Pleno del Organismo.

En virtud del sorteo realizado en sesión ordinaria del Pleno del Organismo el 22 de noviembre de 2017, le correspondió sustanciar el presente caso a la jueza constitucional, doctora Pamela Martínez Loayza, quien mediante auto emitido el 5 de diciembre de 2017 a las 10:30, avocó conocimiento y dispuso que se notifique con el contenido del auto al licenciado Lenín Moreno Garcés en calidad de

presidente constitucional de la República del Ecuador, al presidente de la Asamblea Nacional del Ecuador y al procurador general del Estado.

### **Decreto objeto de pronunciamiento de la Corte Constitucional**

La Corte Constitucional examinará la constitucionalidad del Decreto Ejecutivo N.° 208 del 15 de noviembre de 2017 que contiene la renovación de la declaratoria de estado de excepción en el área minera de Portovelo-Zaruma, provincia de El Oro, por las actividades de minería desarrolladas en la zona, que podrían provocar daños irreparables a la población que reside en el sector, a fin de prevenir, cesar y eliminar las actividades mineras que se desarrollen en aquella zona y que pongan en grave riesgo sus habitantes, a fin de precautelar el acceso efectivo a sus derechos.

A continuación se transcribe el referido instrumento:

**N.° 208**

**LENÍN MORENO GARCÉS**

**PRESIDENTE CONSTITUCIONAL DE LA REPÚBLICA**

#### **CONSIDERANDO:**

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

Que el artículo 32 *ibídem* reconoce que el Estado debe garantizar el derecho a la salud, cuya realización se vincula al ejercicio de otros derechos, entre ellos el derecho al agua, la alimentación, la educación, la cultura física, el trabajo, la seguridad social, los ambientes sanos y otros que sustentan el buen vivir;

Que el artículo 66 de la Constitución de la República reconoce y garantiza el derecho de las personas a desarrollar actividades económicas en forma individual o colectiva, conforme los principios de solidaridad, responsabilidad social y ambiental, en los casos de impacto ambiental grave o permanente, incluido los ocasionados por la explotación de recursos naturales no renovables, adoptará las medidas adecuadas para eliminar o mitigar las consecuencias ambientales nocivas;





Que el artículo 73 de la Constitución dispone que, el Estado aplicará medidas de precaución y restricción para las actividades que puedan conducir a la extinción de especies, la destrucción de ecosistemas o la alteración permanente de los ciclos naturales;

Que de conformidad a lo dispuesto en el artículo 83 de la Norma Suprema, es responsabilidad de las ecuatorianas y ecuatorianos, sin perjuicio de otros previstos en la Constitución y la ley, acatar las decisiones vinculadas a defender la integridad territorial del Ecuador y sus recursos naturales; colaborar en el mantenimiento de la paz y de la seguridad; respetar los derechos de la naturaleza; preservar un ambiente sano y utilizar los recursos naturales de modo racional, sustentable y sostenible;

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 objetivo de minimizar la condición de vulnerabilidad; y que el Estado ejercerá la rectoría del sistema nacional descentralizado de gestión de riesgos a través del organismo técnico establecido en la ley;

Que la Ley de Seguridad Pública y del Estado, en su artículo 11 literal d, determina que la rectoría para la prevención y las medidas para contrarrestar, reducir y mitigar los riesgos de origen natural y antrópico o para reducir la vulnerabilidad, las ejercerá el Estado a través de la Secretaría Nacional de Gestión de Riesgos;

Que de conformidad con el Reglamento a la Ley de Seguridad Pública y del Estado en su artículo 3 numerales a y f, se menciona que el órgano ejecutor de Gestión de Riesgos tiene entre sus competencias: identificar los riesgos de orden natural o antrópico, para reducir la vulnerabilidad que afectan o pueden afectar al territorio ecuatoriano; así como la de coordinar los esfuerzos y funciones entre las instituciones públicas y privadas en las fases de prevención, mitigación, la preparación y respuesta a desastres, hasta la recuperación y desarrollo posterior;

Que se registran hasta la presente fecha múltiples detonaciones que alcanza la superficie donde se asienta la población del casco urbano de Zaruma, siendo percibidas por la población. Esta información es registrada por las instituciones que conforman los COE cantonales, entre otras la Agencia de Regulación y Control Minero;

Que la zona de El Oro se encuentra influenciada por un nido sísmico generado por el movimiento de las fallas activas en Machala, Ponce Enríquez, Celica y Girón, que se encuentran entre 30 a 50 Km de distancia de Zaruma. De acuerdo con los datos obtenidos del IG-EPN (2014), los valores de PGA (m/s<sup>2</sup>), ubican a Zaruma en una zona de niveles de alta sismicidad con valores de aceleración de roca de 0.35 g. Por lo tanto, se prevé la ocurrencia de sismos fuertes que pueden ser el detonante para hundimientos de terreno;

Que según el informe técnico previo a la declaratoria de Estado de Excepción de la Zona Urbana del Cantón Zaruma de 14 de septiembre del año en curso, elaborado por la Secretaría de Gestión de Riesgos, menciona que la actividad minera subterránea, que para la extracción de minerales se construye cavidades horizontales y verticales (galerías y chimeneas), que, al no ser construidas adecuadamente, es decir con entibados o pilares, dejan sin soporte a los materiales que se hallan en la parte superior, generando una alta susceptibilidad de que se produzcan desplomes de material en el interior o colapsos como el ocurrido en la Escuela la Inmaculada;

Que mediante Decreto Ejecutivo 158 de 15 de septiembre del año en curso, se declaró el estado de excepción en el área minera de Portovelo- Zaruma, provincia de El Oro;

Que la Secretaría de Gestión de Riesgos mediante Oficio Nro. SGR-SGR-2017-1429-O, de 13 de noviembre del año en curso, remite el Informe Nro. SGR-IASR-08-0154, en el que menciona que la ocurrencia de lluvias excepcionales y prolongadas, será el detonante o mecanismo de disparo para la ocurrencia de fenómenos de deslizamiento de tipo rotacional, deslaves o flujos de lodo, que fundamentalmente descenderían por los flancos del cerro El Calvario, que se hallan frente a la ciudad, afectando a los barrios que se encuentran al pie del citado cerro. De igual manera, un sismo, con una magnitud moderada a fuerte, afectaría a las construcciones que se encuentran en laderas escarpadas; hay que recordar que el material litológico sub superficial, está compuesto por arcillas; y,

En ejercicio de las facultades que le confieren los artículos 164, 165 y 166 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 el estado de excepción en área minera de Portovelo-Zaruma, provincia de El Oro, por las actividades de minería desarrolladas en la zona que podrían provocar daños irreparables a la población que reside en el sector, a fin de prevenir, cesar y eliminar las actividades mineras que se desarrollen en esa zona y que pongan en grave riesgo a las personas que residen en este lugar, precautelando el acceso efectivo a sus derechos.





**Artículo 2.-** DISPONER LA MOVILIZACIÓN en todo el territorio nacional hacia el área minera de Portovelo-Zaruma, de tal manera que todas las entidades de la Administración Pública Central e Institucional, en especial las Fuerzas Armadas, de la Policía Nacional y el gobierno autónomo descentralizado de la zona de la provincia afectada, deberán coordinar esfuerzos con el fin de ejecutar las acciones necesarias e indispensables para mitigar y prevenir los riesgos, así como enfrentar, recuperar y mejorar las condiciones adversas.

**Artículo 3.-** SUSPENDER el ejercicio de los derecho a la inviolabilidad de domicilio y de libre tránsito de la población ubicada en el área minera Portovelo-Zaruma. Los Ministerios del Interior y de Defensa Nacional determinarán la forma de aplicar esta medida para conseguir la finalidad señalada.

**Artículo 4.-** DISPONER las requisiciones a las que haya lugar para solventar la emergencia producida.

Las requisiciones se harán en casos de extrema necesidad y en estricto cumplimiento del ordenamiento jurídico aplicable a esta situación.

**Artículo 5.-** El Ministerio de Economía y Finanzas situará los recursos suficientes para atender la situación de excepción.

**Artículo 6.-** El estado de excepción regirá durante treinta días a partir de la suscripción de este decreto ejecutivo. El ámbito territorial de aplicación se circunscribe dentro de las siguientes coordenadas UTM WGS84:

Coordenadas UTM WGS84

Vértice	COORDENADAS X	COORDENADAS Y
1	652762,0021	9592613,0033
2	655317,0022	9592621,0033
3	655322,9492	9589836,3070
4	655050,7540	9589836,3074
5	655050-7539	9589766,3081
6	654850,7559	9589766,3084
7	654850,7557	9589636,3097
8	653990,7641	9589636,3109
9	653990,7640	9589536,3119
10	653150,7722	9589536,3131
11	653150,7724	9589636,3121
12	652767,9382	9589636,3120

**Artículo 7.-** Notifíquese de esta declaratoria de estado de excepción a la Asamblea Nacional y a la Corte Constitucional.

**Artículo 8.-** Notifíquese de la suspensión del ejercicio del derecho a la inviolabilidad de libre tránsito de la población que reside en el área minera de Portovelo-Zaruma, provincia de El Oro, a la Organización de Naciones Unidas y a la Organización de Estados Americanos.

**Artículo 9.-** 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 del: Interior, Minería, Ambiente, Defensa Nacional, Economía y Finanzas, Incluso Económica y Social; y la Secretaría de Gestión de Riesgos.

Dado en Guayaquil, a 15 de noviembre de 2017.

Lenín Moreno Garcés  
**PRESIDENTE CONSTITUCIONAL DE LA REPÚBLICA**

## **II. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS DE LA CORTE CONSTITUCIONAL**

### **Competencia**

La Corte Constitucional 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, en concordancia con los artículos 119 a 125 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, y de acuerdo con el artículo 84 de la Codificación del Reglamento de Sustanciación de Procesos de la Corte Constitucional.

De conformidad con la normativa constitucional antes enunciada, corresponde a la Corte Constitucional emitir su pronunciamiento respecto de la constitucionalidad de los artículos que conforman el Decreto Ejecutivo N.º 208 del 15 de noviembre de 2017, a efectos de garantizar la plena vigencia de los derechos.





### **Naturaleza jurídica de los estados de excepción**

La Corte Constitucional en el dictamen N.º 003-15-DEE-CC, determinó que el estado de excepción es “un mecanismo o arreglo normativo-constitucional con que cuentan los Estados democráticos para garantizar los derechos de los ciudadanos dentro del territorio nacional en caso de eventos imprevisibles, derechos que no pueden ser protegidos con los mecanismos jurídico-institucionales regulares acogidos en la normativa constitucional y legal”<sup>1</sup>.

No obstante lo anotado, un estado de excepción si bien permite la suspensión del ejercicio del funcionamiento de derechos, garantías e instituciones que responden a la naturaleza de un Estado democrático, también es una figura jurídica de práctica limitada. Al respecto, encontramos que el derecho internacional regula el uso y el ámbito de suspensión durante un estado de excepción.

Tanto en derecho internacional como en derecho interno, el estado de excepción puede implicar la suspensión del ejercicio de determinados derechos, sin que esto signifique que aquella facultad sea ilimitada. En el derecho internacional, la Convención Americana de los Derechos Humanos en su artículo 27, señala lo siguiente:

#### **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

Corte Constitucional del Ecuador, dictamen N.º 003-15-DEE-CC, caso N.º 009-11-EE del 13 de mayo de 2015.

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.

Asimismo, la Corte Interamericana de Derechos Humanos, en su Opinión Consultiva OC-8-87, ha indicado 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 humanos, la defensa de la sociedad en democracia y de las instituciones del Estado.<sup>2</sup> Adicionalmente, nos indica: “...como ha quedado dicho, en condiciones de grave emergencia es lícito suspender temporalmente ciertos derechos y libertades cuyo ejercicio pleno, en condiciones de normalidad, debe ser respetado y garantizado por el Estado”.<sup>3</sup>

Entonces, es necesario rescatar de esta opinión consultiva que si bien la suspensión de garantías puede ser una medida necesaria, debe operar en el marco del paradigma democrático y no puede hablarse de una suspensión de la titularidad de los derechos sino, en todo caso, de su ejercicio.

En este orden de ideas, en el derecho interno, el artículo 165 de la Constitución de la República, señala lo siguiente: “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”.

Asimismo, dentro del dictamen N.º 001-13-DEE-CC<sup>4</sup>, la Corte señaló que:

Los fines de la declaratoria del estado de excepción deben materializarse en la consecución de la normalidad institucional del Estado en épocas de crisis evitando o

<sup>2</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.

<sup>3</sup> Ibid, párrafo 27.

<sup>4</sup> Corte Constitucional del Ecuador, dictamen N.º 001-13-DEE-CC, caso N.º 0006-12-EE del 4 de septiembre de 2013.







## Naturaleza jurídica de los estados de excepción

La Corte Constitucional en el dictamen N.º 003-15-DEE-CC, determinó que el estado de excepción es “un mecanismo o arreglo normativo-constitucional con que cuentan los Estados democráticos para garantizar los derechos de los ciudadanos dentro del territorio nacional en caso de eventos imprevisibles, derechos que no pueden ser protegidos con los mecanismos jurídico-institucionales regulares acogidos en la normativa constitucional y legal”<sup>1</sup>.

No obstante lo anotado, un estado de excepción si bien permite la suspensión del ejercicio del funcionamiento de derechos, garantías e instituciones que responden a la naturaleza de un Estado democrático, también es una figura jurídica de práctica limitada. Al respecto, encontramos que el derecho internacional regula el uso y el ámbito de suspensión durante un estado de excepción.

Tanto en derecho internacional como en derecho interno, el estado de excepción puede implicar la suspensión del ejercicio de determinados derechos, sin que esto signifique que aquella facultad sea ilimitada. En el derecho internacional, la Convención Americana de los Derechos Humanos en su artículo 27, señala lo siguiente:

### 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

<sup>1</sup> Corte Constitucional del Ecuador, dictamen N.º 003-15-DEE-CC, caso N.º 009-11-EE del 13 de mayo de 2015.

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.

Asimismo, la Corte Interamericana de Derechos Humanos, en su Opinión Consultiva OC-8-87, ha indicado 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 humanos, la defensa de la sociedad en democracia y de las instituciones del Estado.<sup>2</sup> Adicionalmente, nos indica: “...como ha quedado dicho, en condiciones de grave emergencia es lícito suspender temporalmente ciertos derechos y libertades cuyo ejercicio pleno, en condiciones de normalidad, debe ser respetado y garantizado por el Estado”.<sup>3</sup>

Entonces, es necesario rescatar de esta opinión consultiva que si bien la suspensión de garantías puede ser una medida necesaria, debe operar en el marco del paradigma democrático y no puede hablarse de una suspensión de la titularidad de los derechos sino, en todo caso, de su ejercicio.

En este orden de ideas, en el derecho interno, el artículo 165 de la Constitución de la República, señala lo siguiente: “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”.

Asimismo, dentro del dictamen N.º 001-13-DEE-CC<sup>4</sup>, la Corte señaló que:

Los fines de la declaratoria del estado de excepción deben materializarse en la consecución de la normalidad institucional del Estado en épocas de crisis evitando o

---

<sup>2</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.

<sup>3</sup> Ibid, párrafo 27.

<sup>4</sup> Corte Constitucional del Ecuador, dictamen N.º 001-13-DEE-CC, caso N.º 0006-12-EE del 4 de septiembre de 2013.





atenuando las amenazas a la existencia de la sociedad organizada y de sus ciudadanos que la integran en forma colectiva e individual. Entonces, el estado de excepción se erige como el mecanismo a ser implementado ante la presencia de situaciones apremiantes o de graves vulneraciones del orden público, cuya incidencia inminente pudiera atentar contra la estabilidad institucional, la seguridad del Estado y el normal desenvolvimiento de las actividades y convivencia de la población.

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 existencia de la sociedad organizada como un todo y de los ciudadanos que la componen concebidos en su individualidad.

### **Determinación de los problemas jurídicos a ser examinados**

Del examen 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 referida renovación de la declaratoria de estado de excepción.

Considerando que el artículo 119 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional dispone que la Corte Constitucional deberá efectuar un control formal y material de constitucionalidad automático tanto de los decretos que declaren un estado de excepción como de los que se dicten con fundamento de este, se procede a formular los siguientes problemas jurídicos:

1. El Decreto Ejecutivo N.º 208 del 15 de noviembre de 2017, ¿cumple con los requisitos formales establecidos en los artículos 166 de la Constitución, 120 y 122 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional?
2. El Decreto Ejecutivo N.º 208 del 15 de noviembre de 2017, ¿cumple con los requisitos materiales establecidos en los artículos 121 y 123 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional?

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

**1.- El Decreto Ejecutivo N.º 208 del 15 de noviembre de 2017, ¿cumple con los requisitos formales establecidos en los artículos 166 de la Constitución, 120 y 122 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional?**

El artículo 166 de la Constitución de la República dispone que el presidente de la República notificará la declaratoria del estado de excepción, o su renovación 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 que se realice el control de constitucionalidad. En la especie, el Decreto Ejecutivo N.º 208 de 15 de noviembre de 2017, fue remitido a esta Corte el 16 del mismo mes y año, cumpliendo así con la obligación de notificación prevista por la Constitución.

En cuanto al cumplimiento de los requisitos formales exigidos por la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, en los artículos 120 y 122, se verifica lo siguiente:

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

Los hechos señalados en el Decreto Ejecutivo N.º 208 tienen como antecedente las actividades de minería desarrolladas en la zona de Portovelo-Zaruma, provincia de El Oro, que ponen en grave riesgo a sus habitantes y que podrían causar daños irreparables a la población que reside en ese sector.

El decreto considera además, que se vuelve necesario prevenir, cesar y eliminar las actividades mineras que se desarrollen en aquella zona y que ponen en riesgo a sus habitantes.

De la lectura integral del texto del mencionado decreto que contiene la renovación de la declaratoria de estado de excepción, se infiere que los hechos ocurridos en el área minera antes mencionada han generado como efecto una situación de inseguridad y peligro grave que podría causar daños irreparables a la población





que reside en la zona afectada, lo que a la postre podría ocasionar una grave conmoción interna.

### **Justificación de la declaratoria**

El Decreto Ejecutivo N.º 208 del 15 de noviembre de 2017, renovó la declaración del estado de excepción del área minera de Portovelo-Zaruma, provincia de El Oro, en virtud de las actividades mineras desarrolladas en esa zona y que ponen en riesgo la vida de los habitantes de dicha zona; hecho que a la vez constituye un grave peligro que atenta contra la seguridad ciudadana, la integridad de las personas, y la convivencia social.

Del análisis del mencionado decreto se infiere que la declaratoria se justifica, por una parte, en la necesidad de prevenir, cesar y eliminar las actividades mineras que se desarrollan en dicha zona y que han causado daños no solo materiales sino que ponen en riesgo la vida de los habitantes que residen en esa zona; y, por otra parte, el precautar la vida, la integridad de las personas habitantes de la provincia de El Oro, área de Portovelo-Zaruma.

El decreto de estado de excepción que se analiza precisamente se dicta para mitigar los riesgos, así como enfrentar, recuperar y mejorar las condiciones adversas ocasionadas por los actos de minería realizados, de los cuales existe amplia información a través de los medios de comunicación e informes oficiales de las entidades estatales especialistas en la materia; en ese sentido, en cuanto a la existencia de los hechos que dan lugar al presente estado de excepción, la Corte considera que se encuentran plenamente justificados, tanto más si son de conocimiento público y notorio.

Jurídicamente, el decreto de estado de excepción se justifica en el deber primordial del Estado de garantizar a sus habitantes el derecho a la seguridad integral, y a vivir en una sociedad democrática y libre de corrupción, de conformidad con lo señalado en el numeral 8 del artículo 3 de la Constitución de la República. asimismo, debe tomarse en cuenta que el artículo 11 numeral 9 de la citada Norma Suprema establece como el más alto deber del Estado, el respetar y hacer respetar los derechos garantizados en la Constitución, entre ellos el derecho a la salud y a vivir en un ambiente sano que garantice el derecho al buen vivir (sumak kawsay);

finalmente, el Estado tiene la obligación de garantizar la seguridad humana a través de las políticas y acciones integradas, para asegurar la convivencia pacífica de las personas, promover una cultura de paz y prevenir las formas de violencia y discriminación y la comisión de infracciones y delitos. La planificación y aplicación de estas políticas se encargará a órganos especializados en los diferentes niveles de gobierno, conforme lo señalado en el artículo 393 de la Carta Suprema.

Por lo antes mencionado, la presente declaratoria de estado de excepción se encuentra debidamente justificada, con lo cual se ha dado cumplimiento al segundo requisito señalado en el 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 faculta al presidente de la República a decretar el estado de excepción en todo el territorio nacional o en parte de este. En el presente caso, el primer mandatario decretó la renovación del estado de excepción dentro del área minera de Portovelo-Zaruma, provincia de El Oro por el lapso de treinta (30) días a partir de la suscripción del mencionado decreto ejecutivo, por tanto cumple lo previsto en el numeral 3 del artículo 120 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional.

### **Derechos susceptibles de limitación en el estado de excepción**

El decreto objeto de análisis establece en su artículo 3 que como consecuencia de la declaratoria de estado de excepción, se suspende el ejercicio del derecho a la inviolabilidad de domicilio y libre tránsito de la población ubicada en el área minera de Portovelo-Zaruma, provincia de El Oro por las actividades de minería realizadas en la mencionada zona, y que ponen en grave riesgo a la población de dicha zona; por tanto, guarda conformidad con el primer inciso del artículo 165 de la Constitución, en concordancia con el numeral 4 del artículo 120 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 contenido de los artículos 7 y 8 del Decreto Ejecutivo N.º 208, la constancia a través de la cual se dispone la notificación de dicho decreto a la Asamblea Nacional, a la Corte Constitucional, a la Organización de las Naciones Unidas y a la Organización de Estados Americanos; cumpliéndose así lo dispuesto en el artículo 166 de la Constitución de la República y el numeral 5 del artículo 120 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional.

Dentro de este control formal, es obligación de la Corte Constitucional analizar si las medidas adoptadas con fundamento en la declaratoria del estado de excepción cumplen con los requisitos establecidos en el artículo 122 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, así:

**i. Que se ordenen mediante decreto, de acuerdo con las formalidades que establece el sistema jurídico**

El Decreto Ejecutivo N.º 208 del 15 de noviembre de 2017, mediante el cual se decretó la renovación del estado de excepción en el área minera de Portovelo-Zaruma, provincia de El Oro fue suscrito por el presidente de la República, licenciado Lenín Moreno Garcés; en virtud de aquello, se considera cumplido lo dispuesto en el artículo 164 de la Constitución de la República.

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

Conforme a las observaciones antes formuladas se colige que las competencias materiales, espaciales y temporales constan especificadas en el Decreto Ejecutivo N.º 208 de 15 de noviembre de 2017, objeto del presente análisis, debido a que las medidas adoptadas están destinadas a prevenir, cesar y eliminar las actividades mineras que se desarrollan en la zona de Portovelo-Zaruma y que ponen en grave riesgo a sus habitantes; así como a mitigar y prevenir los riesgos; y enfrentar, recuperar y mejorar las condiciones adversas. Además, se ratifica que esta situación de emergencia, que generó la declaratoria del estado de excepción, tiene

un período de duración de treinta días a partir de la suscripción del decreto ejecutivo en mención.

**2.- El Decreto Ejecutivo N.º 208 de 15 de noviembre de 2017, ¿cumple con los requisitos materiales establecidos en los artículos 121 y 123 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional?**

Para determinar la constitucionalidad material de la declaratoria de estado de excepción, es necesario realizar un análisis bajo los parámetros del artículo 121 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional.

Para el efecto, la Corte Constitucional verificará lo siguiente:

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

Las actividades mineras desarrolladas en la zona de Portovelo-Zaruma, con el consecuente deterioro de las condiciones ambientales fueron públicos y notorios y que han puesto en peligro la seguridad, la integridad, la paz y la convivencia social de los habitantes de esa zona.

Otro aspecto importante a ser considerado es que los medios de comunicación dan a conocer que los actos de minería realizados en la zona de Portovelo-Zaruma, han generado una situación de inseguridad en la población habitante de dicha zona, lo que trae consigo un grave peligro para la integridad física, la paz y convivencia social y que además impide a sus habitantes desarrollar sus actividades normales enmarcadas en el respeto al ordenamiento jurídico, es decir en el respeto a los derechos y garantías; hechos que ocasionan, sin duda alguna, una situación de conmoción interna dentro de la zona afectada.

Al respecto, el artículo 66 de la Constitución de la República del Ecuador, en la parte pertinente señala: "... en los casos de impacto ambiental grave o permanente, incluidos los ocasionados por la explotación de los recursos naturales no renovables, adoptará las medidas adecuadas para eliminar o mitigar las consecuencias ambientales nocivas". De igual forma el artículo 393 ibidem, señala como obligación del Estado el garantizar la seguridad humana a través de políticas y acciones integradas para asegurar la convivencia pacífica de las personas,







promover una cultura de paz y prevenir las formas de violencia y discriminación y la comisión de infracciones y delitos...”.

En este contexto y conforme a la disposición constitucional antes expresada, la eventualidad descrita, esto es los actos de minería en la zona de Portovelo-Zaruma, provincia de El Oro, generan efectos adversos en los habitantes de la mencionada zona, lo cual exige del Estado, a través del presidente de la República, declarar el estado de excepción en los términos referidos en el decreto que se analiza.

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

La renovación de la declaratoria de estado de excepción, justifica su razón de ser en las actividades mineras realizados en la zona de Portovelo-Zaruma, provincia de El Oro, las cuales por la magnitud de sus consecuencias humanas y ambientales generan un grave riesgo, pudiendo incluso provocar daños irreparables a la población que reside en dicha zona, lo que deviene en una grave conmoción interna en la zona afectada por las mencionadas actividades.

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

Los hechos constitutivos de la declaratoria tienen como origen las actividades mineras realizadas en la zona de Portovelo-Zaruma, provincia de El Oro; actividades que no solo han generado daños materiales sino que ponen en riesgo la seguridad e integridad de la población residente en dicha zona, como se aprecia del colapso ocurrido en la Escuela La Inmaculada.

Estos sucesos graves, difícilmente han podido ser atendidos por el régimen constitucional ordinario, por cuanto han amenazado la seguridad ciudadana, la integridad de las personas, la paz y convivencia social, lo que ha conllevado una grave conmoción interna en la referida zona. Frente a lo cual, es necesaria la movilización del personal de las Fuerzas Armadas, la Policía Nacional y el Gobierno Autónomo Descentralizado de la zona de la provincia afectada, así como la requisición en casos de extrema necesidad, la suspensión de los derechos a la

inviolabilidad de domicilio y al libre tránsito; a fin de mitigar y prevenir los riesgos y precautelar a los habitantes de esa zona el acceso efectivo a sus derechos.

### **Que la declaratoria se decrete dentro de los límites temporales y espaciales establecidos en la Constitución de la República**

El límite temporal de la declaratoria del estado de excepción es de sesenta (60) días, contados desde la emisión del mismo, pudiendo renovar hasta por treinta días más. En el presente caso, como se ha señalado, se ha mantenido al área Minera de Portovelo-Zaruma, provincia de El Oro bajo estado de excepción, por tanto, este es la renovación del Decreto Ejecutivo N.º 152, por ende, regirá durante un tiempo de treinta (30) días a partir de su suscripción, lo cual concuerda con el límite temporal previsto por el artículo 166 de la Constitución de la República para la vigencia de los estados de excepción.

En cuanto al límite espacial, la Constitución faculta al presidente de la República a decretar el Estado de excepción en todo el territorio nacional o en parte de este. En el presente caso, el primer mandatario ha decretado el estado de excepción dentro del área Minera de Portovelo-Zaruma, provincia de El Oro, lo cual no contradice lo previsto por el artículo 164 de la Constitución de la República.

### **Control material**

Respecto al control material de las medidas adoptadas con fundamento en la declaratoria de 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:

- 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 este objetivo**

Del decreto ejecutivo sobre el cual gira el presente análisis, se desprende el establecimiento de varias medidas tales como la movilización de la Policía Nacional, Fuerzas Armadas y del gobierno autónomo descentralizado de la zona de la provincia afectada, para garantizar la seguridad interna de los habitantes del





área minera Portovelo-Zaruma. De acuerdo al artículo 3 numeral 8 de la Constitución de la República, es uno de los deberes primordiales del Estado “Garantizar a sus habitantes el derecho (...) a la seguridad integral”; ello con el objeto de impedir que estos hechos graves atenten contra la salud, el ambiente sano, integridad física, la convivencia pacífica, la vida de las personas, para lo cual es válido hacer uso del estado de excepción.

Es evidente que las actividades mineras realizadas en la zona afectada produjeron daños no solo de tipo material sino que ponen en riesgo la seguridad y la vida de los habitantes de la zona, es decir existe una potencial amenaza en la pérdida de vidas humanas, lo cual trae consigo un clima de inseguridad y conmoción interna. Por tal razón, al existir una situación de riesgo, resulta necesario tomar medidas en forma urgente para garantizar la seguridad en el área minera de Portovelo-Zaruma, decretándose la movilización nacional del personal de la Policía Nacional, de las Fuerzas Armadas y del Gobierno Autónomo Descentralizado de la zona de la provincia afectada, a fin de coordinar esfuerzos para ejecutar acciones necesarias e indispensables para mitigar y prevenir los riesgos, así como enfrentar, recuperar, y mejorar las condiciones adversas, pues de acuerdo al artículo 158 de la Constitución de la República estas instituciones tienen por objeto la protección de los derechos, libertades y garantías de los ciudadanos.

A efectos de determinar si la declaratoria de estado de excepción, se adecúa a los postulados constitucionales y convencionales, debe realizarse un análisis empleando el principio de razonabilidad, puesto que el Estado de excepción no legitima cualquier pedido, sino, exclusivamente, las situaciones de conflicto armado internacional o interno, grave conmoción interna, calamidad pública o desastre natural.

En el presente caso, es claro que en virtud de garantizar la seguridad ciudadana en la mencionada área minera de la provincia de El Oro, es necesaria la movilización de la fuerza pública ordenada en el decreto ejecutivo objeto del presente dictamen.

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

Las situaciones graves ocurridas en el área minera de Portovelo-Zaruma han ocasionado daños irreparables a la población residente en la zona, afectando la

seguridad, la integridad, la paz social y la convivencia pacífica de sus habitantes, frente a lo cual, las medidas adoptadas mediante Decreto Ejecutivo N.º 208 se convierten en proporcionales a los hechos, pues están direccionadas a proteger de manera apremiante el derecho a la seguridad, a la salud, a la integridad, y a su vez recuperar y mejorar las condiciones adversas con el objetivo de garantizar el derecho a la seguridad integral, a un ambiente sano, deberes primordiales del Estado.

Vale decir que, una de las herramientas que tiene el Estado para actuar de manera eficaz ante los eventos no previstos que interrumpan la paz y seguridad, es el estado de excepción previsto en el artículo 164 de la Constitución de la República; por lo tanto, las medidas adoptadas en el decreto ejecutivo en cuestión responden a un deber estatal que debe ser atendido para salvaguardar la seguridad, y han sido elaboradas en forma coherente dentro del ámbito previsto para un estado de excepción, por lo que se consideran proporcionales.

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

En el presente caso se evidencia que existe una relación de causalidad directa e inmediata, pues la emisión del Decreto Ejecutivo N.º 208 es consecuencia de los hechos graves acontecidos que trajeron consigo conmoción interna en el área minera de Portovelo-Zaruma, provincia de El Oro, pues estas medidas están direccionadas a enfrentar esta situación de riesgo en la seguridad integral de sus habitantes. Por lo tanto, es evidente la relación de causalidad al existir una conexión clara entre la situación de gravedad, la necesidad de adopción de medidas extraordinarias por parte del Estado, que a su vez son proporcionales a las exigencias requeridas para recobrar esta afectación inesperada a la seguridad integral, tal como se lo ha analizado en líneas anteriores.

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

La idoneidad de las medidas adoptadas en el Decreto Ejecutivo N.º 208, encuentran su razón de ser, en tanto se implementan como los medios necesarios orientados a enfrentar la situación de inseguridad que afrontan los habitantes del





área minera de Portovelo-Zamora, provincia de El Oro, así como la afectación a la naturaleza, que es también titular de derechos conforme el texto constitucional, lo que ha generado una gran conmoción interna, siendo indispensable la intervención tanto de las Fuerzas Armadas, de la Policía Nacional como del Gobierno Autónomo Descentralizado de la zona afectada a fin de garantizar lo establecido en el artículo 158 de la Constitución de la República, por cuanto estas instituciones están encargadas de la protección de los derechos, libertades y garantías de los ciudadanos, persiguiendo uno de los fines legítimos del Estado como es garantizar la seguridad integral de las personas. Por esta razón, se concluye que la declaratoria de estado de excepción es la medida idónea para corregir esta situación imprevista en el normal funcionamiento del orden público.

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

El artículo 165 de la Constitución de la República establece que: “Durante el estado de excepción la Presidenta o Presidente de la República únicamente podrá suspender o limitar el ejercicio del derecho a la inviolabilidad del domicilio, inviolabilidad de correspondencia, libertad de tránsito, libertad de asociación y reunión, y libertad de información en los términos que señala la Constitución”.

Cabe decir que, en el decreto materia del presente análisis se establece la suspensión de los derechos constitucionales a la inviolabilidad de domicilio y el libre tránsito, en la medida y proporción necesaria para enfrentar sucesos violentos. La suspensión de estos derechos responde a la necesidad de garantizar la seguridad ciudadana, puesto que la inviolabilidad de domicilio y la libertad de tránsito, precautela la seguridad integral de las personas, en el caso de producirse nuevos hechos graves que atenten contra la convivencia pacífica y su integridad personal.

En tal virtud, no existen otras medidas que generen menor impacto, puesto que conforme se ha señalado en el presente análisis las medidas adoptadas buscan precautelar derechos constitucionales como el derecho a la convivencia pacífica, integridad personal y sobre todo la seguridad ciudadana.

**6. Que no afecten el núcleo esencial de los derechos constitucionales y se respeten el conjunto de derechos intangibles**

La Convención Americana de Derechos Humanos en el artículo 27 numeral 2, determina los derechos que no podrán ser limitados a través de la declaratoria de estado de excepción, señalando que:

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.

Consecuentemente, es importante indicar que en el Decreto Ejecutivo N.º 208 se adoptan varias medidas, entre ellas suspender el derecho a la inviolabilidad de domicilio y a transitar libremente, en los términos del artículo 165 de la Constitución de la República; lo cual no afecta el núcleo de los derechos y garantías constitucionales, ya que al contrario busca precautelar el ejercicio de otros derechos constitucionales, tal como se lo ha analizado en líneas anteriores. Asimismo, se puede observar que no se ha limitado o suspendido de manera alguna los derechos enunciados en el artículo 27 numeral 2 de la Convención Interamericana de Derechos Humanos.

Por lo tanto del texto del decreto, materia del presente análisis, no se evidencia afectación o vulneración del núcleo esencial de los derechos constitucionales, y menos aún que exista un irrespeto al conjunto de derechos intangibles en las medidas adoptadas en el referido decreto ejecutivo.

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

Con los elementos y conclusiones antes determinados, se evidencia que el Decreto Ejecutivo N.º 208, no irrumpe o altera el funcionamiento institucional del Estado ecuatoriano.





Del análisis y exposiciones antes enunciados, la Corte Constitucional advierte que las medidas adoptadas a través del Decreto Ejecutivo N.° 208, tienen fundamento en la situación de inseguridad generada por las actividades mineras realizadas en la zona de Portovelo-Zaruma en la provincia de El Oro, siendo estas constitucionales, en tanto respetan los principios de proporcionalidad, legalidad, temporalidad, territorialidad y razonabilidad, además de ser plenamente idóneas y proporcionales al fin que se persigue. Su necesidad es clara y con su adopción, no se exceden los límites constitucionales impuestos en la Constitución de la República, los tratados y convenios internacionales de derechos humanos, aun en tiempo de normalidad y cumpliendo con los requisitos de materialidad y formalidad.

### **III. DECISIÓN**

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

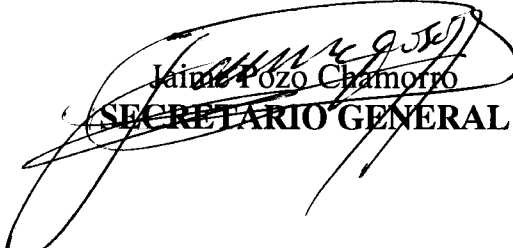
#### **DICTAMEN**

1. Emitir dictamen favorable de constitucionalidad del Decreto Ejecutivo N.° 208, dictado por el licenciado Lenín Moreno Garcés en calidad de presidente constitucional de la República del Ecuador, el 15 de septiembre del 2017.
2. Notifíquese, publíquese y cúmplase.

  
Alfredo Ruiz Guzmán  
**PRESIDENTE**

  
Jaime Pozo Chamorro  
**SECRETARIO GENERAL**

**Razón:** Siento por tal, que el dictamen que antecede fue aprobado por el Pleno de la Corte Constitucional, con siete votos de las señoras juezas y señores jueces: Francisco Butiñá Martínez, Pamela Martínez Loayza, Wendy Molina Andrade, Tatiana Ordeñana Sierra, Marien Segura Reascos, Ruth Seni Pinoargote y Alfredo Ruiz Guzmán, sin contar con la presencia de los jueces Roxana Silva Chicaíza y Manuel Viteri Olvera, en sesión del 21 de marzo del 2018. Lo certifico.

  
Jaime Pozo Chamorro  
SECRETARIO GENERAL

JPCH/msb

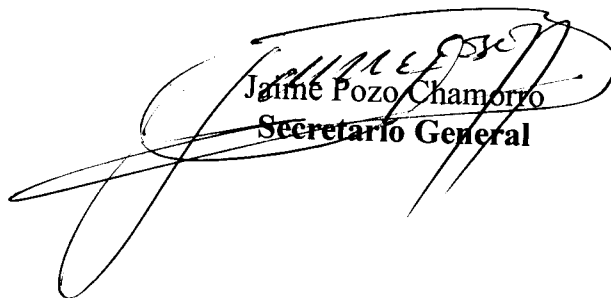




CORTE  
CONSTITUCIONAL  
DEL ECUADOR

**CASO Nro. 0008-17-EE**

**RAZÓN.-** Siento por tal, que el dictamen que antecede fue suscrito por el señor Alfredo Ruíz Guzmán, presidente de la Corte Constitucional, el día miércoles cuatro de abril del dos mil dieciocho.- Lo certifico.

  
Jaime Pozo Chamorro  
Secretario General

JPCh/LFJ

