



CORTE CONSTITUCIONAL

PARA EL PERÍODO DE TRANSICIÓN

Excmo. Jefe de Sala - 33-

Quito, D.M., 03 de septiembre del 2009

Sentencia N.º 0003-09- SEE-CC

CASO N.º 0003-09-EE y 0004-09-EE acumulados

Juez Sustanciador: Dr. Patricio Pazmiño Freire

LA CORTE CONSTITUCIONAL, para el período de transición

I. ANTECEDENTES

Resumen de admisibilidad

A. Caso 0003-09-EE

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 1680 del 20 de abril del 2009, en virtud del cual declaró el Estado de Excepción en la Empresa Estatal Petróleos del Ecuador, PETROECUADOR y sus empresas filiales permanentes, conforme con el artículo 166 de la Constitución Política.

La Secretaría General de la Corte Constitucional recibió la notificación de la Presidencia de la República el día 21 de abril del 2009; se realizó el sorteo de rigor, tal como lo establece el artículo 32 de las Reglas de Procedimiento para el Ejercicio de las Competencias de la Corte Constitucional, para el período de transición, correspondiendo el caso a la Primera Sala de Sustanciación de la Corte Constitucional.

El 04 de mayo del 2009, la Primera Sala de Sustanciación de la Corte Constitucional, para el período de transición, avocó conocimiento del caso signado con el N.º 0003-09-EE. Una vez procedido con el sorteo de ley, correspondió sustanciar la presente causa al Juez Constitucional, doctor Patricio Pazmiño Freire.

**LA NORMA OBJETO DE PRONUNCIAMIENTO DE LA CORTE
CONSTITUCIONAL EN EL CASO N.º 0003-09-EE**

La Corte Constitucional examina la constitucionalidad del Decreto Ejecutivo N.º 1680 del 20 de abril del 2009, de Declaratoria de Estado de Excepción, cuyo texto se transcribe íntegramente a continuación:

**Decreto No. 1680.
Rafael Correa Delgado
Presidente Constitucional de la República**

Considerando:

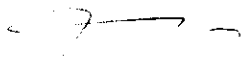

De conformidad con el artículo 408 de la Constitución Política de la República del Ecuador los recursos no renovables serán explotados en función de los intereses nacionales;

Por una deficiente orientación organizacional del Sistema Petroecuador, sostenida por la estructura que debilitó al Estado y sus capacidades, se produce una situación conflictiva en las áreas: Exploración y producción; Industrialización; y, Comercialización y transporte de Petróleo lo que significa pérdida de ingresos para el desarrollo del pueblo ecuatoriano, lo que puede provocar una grave conmoción interna;

Es propósito del Gobierno Nacional recuperar la capacidad operativa del Sistema Petroecuador para detener el progresivo e intensivo proceso de disminución de eficiencia en las áreas de: Exploración y producción; Industrialización; y, Comercialización y Transporte de petróleo que va en directo perjuicio del pueblo ecuatoriano;

Es necesario continuar con la intervención urgentemente en todo el Sistema Petroecuador para salvaguardar los intereses nacionales;

Que es indispensable la movilización de las instituciones, bienes y recursos públicos, y en ciertos casos la requisición de bienes que fuere menester para lograr los resultados esperados en las actividades conducentes a superar la situación de disminución, eficiencia en las áreas de: Exploración y producción; Industrialización; y, Comercialización y Transporte de petróleo;





CORTE CONSTITUCIONAL

treinta y cuatro
-34-

PARA EL PERÍODO DE TRANSICIÓN

Caso N.º 0003-2009-EE

3

En ejercicio de las facultades conferidas por el artículo 164 de la Constitución Política de la República; y 52 y siguientes de la Ley de Seguridad Nacional;

DECRETA:

Artículo 1.- Declarar el Estado de Excepción en la Empresa Estatal Petróleos del Ecuador, PETROECUADOR, y sus empresas filiales permanentes que tiene la empresa para cada una de las siguientes actividades operativas: a) Exploración y producción; b) Industrialización; y, c) Comercialización y Transporte de Petróleo.

Este estado de excepción se extiende a todo el denominado Sistema Petroecuador, por lo tanto a la parte que dependa de Petroecuador como contraparte de los contratos celebrados con otras empresas para las actividades enumeradas en este artículo y a Petroamazonas.

Esta declaratoria de estado de excepción se funda en que una deficiente administración de la Empresa Estatal de Petróleos del Ecuador PETROECUADOR significaría una pérdida de ingresos para el desarrollo del pueblo ecuatoriano, lo que puede provocar una conmoción interna. Por ello es necesario continuar con el esfuerzo iniciado en el sistema Petroecuador para revertir esa tendencia negativa que por muchos años afectó al sistema y que en este momento significaría una grave amenaza.

Artículo 2.- La movilización nacional, económica; y, militar de la Fuerza Naval, con el propósito de superar la emergencia provocada por el progresivo e intensivo proceso de disminución de eficiencia en las áreas de: Exploración y Producción; Industrialización; y, Comercialización y Transporte de petróleo.

Se dispone al Ministerio de Defensa para que mediante el Comandante General de la Fuerza Naval autorice la participación de personal de esa rama de las Fuerzas Armadas en la gestión de la Empresa Estatal Petróleos del Ecuador, PETROECUADOR, y sus empresas filiales permanentes, con la finalidad de superar la situación de excepción presentada.

No cabe duda que la administración de la Fuerza Naval ha generado una reversión positiva de la tendencia intensiva de disminución de eficiencia del sistema Petroecuador, por ello debe mantenerse, para obtener la estabilización definitiva del sistema.

Artículo 3.- El período de duración de este estado de excepción es el de sesenta días a partir de la suscripción del presente Decreto Ejecutivo. El ámbito territorial de aplicación es en toda la República.

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

Artículo 5.- Notifíquese esta declaratoria a la Comisión Legislativa y de Fiscalización 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 los Ministros de Defensa, Finanzas; y, Minas y Petróleos.

Dado en el Palacio Nacional, en San Francisco de Quito, Distrito Metropolitano, el día de hoy, 20 de abril del 2009.

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

B. Caso 0004-09-EE

La Primera Sala de la Corte Constitucional, en providencia del 05 de agosto del 2009, señala que el pleno de la Corte Constitucional, para el período de transición, en sesión celebrada el 04 de agosto del año en curso, resolvió disponer que la causa signada con el N.º 0004-09-EE se acumule a la N.º 0003-09-EE.

LA NORMA OBJETO DE PRONUNCIAMIENTO DE LA CORTE CONSTITUCIONAL EN EL CASO N.º 0004-09-EE

La norma objeto de pronunciamiento es el Decreto Ejecutivo N.º 1838 – A del 20 de julio del 2009.

Por ser que el contenido del Decreto Ejecutivo N.º 1838 –A, guarda identidad con aquél previsto en el Decreto Ejecutivo N.º 1680 (materia de análisis en el caso N.º 0003-09-EE), esta Corte se abstiene de transcribir el texto completo de la norma.



CORTE CONSTITUCIONAL

PARA EL PERÍODO DE TRANSICIÓN

Caso N.º 0003-2009-EE

5

II. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS

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 art. 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 y la resolución publicada en el Suplemento del Registro Oficial N.º 451 del 22 de octubre del 2008.

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

Problemas jurídicos a ser tratados en el presente dictamen

A efectos de resolver el presente caso, la Corte examinará si los Decretos Ejecutivos 1680 del 20 de abril del 2009 y 1838-A del 20 de julio del 2009, son o no compatibles con la Constitución. Para ello, la Corte reflexionará de acuerdo con los siguientes tópicos: 1). Control de constitucionalidad de los Decretos Ejecutivos 1680 y 1838-A (líneas generales); 2). Control material de los Decretos Ejecutivos 1680 y 1838-A; y, 3). Temporalidad y excepcionalidad de los estados de excepción decretados por el Ejecutivo.

Control de constitucionalidad de los Decretos Ejecutivos 1680 y 1838-A (líneas generales)

Una lectura simple del texto de ambos Decretos Ejecutivos nos permite vislumbrar que se refieren a un idéntico hecho que no es otro que declarar el estado de excepción en Petroecuador y sus empresas filiales, con lo cual se busca superar la crisis de exploración, producción, industrialización, comercialización y transporte de petróleo, no hacerlo ocasionaría una considerable pérdida de ingresos para el pueblo ecuatoriano, traduciéndose tal situación en una grave conmoción interna. Por otro lado, los Decretos Ejecutivos 1680 y 1838-A objeto de examen de constitucionalidad por esta Corte, guardan relación directa con otros dos Decretos Ejecutivos que fueron previamente examinados¹. En aquella oportunidad, la Corte reflexionó acerca

¹ Se trata del Decreto Ejecutivo 1440 del 19 de noviembre del 2008 cuya constitucionalidad fue decretada por esta Corte en la Sentencia No. 001-08-SEE-CC y del Decreto Ejecutivo 1544 de 20 de

de: a) lo relativo a la naturaleza jurídica y finalidad de los estados de excepción; b) lo relativo al cumplimiento de los requisitos formales establecidos en el artículo 166 de la Constitución y 33 de las Reglas de Procedimiento para el Ejercicio de las Competencias de la Corte Constitucional para el periodo de transición; y c) el cumplimiento de los requisitos materiales establecidos en el artículo 166 de la Constitución y 34 de las Reglas de Procedimiento para el Ejercicio de las Competencias de la Corte Constitucional para el periodo de transición. La Corte concluyó, en ambas sentencias, que la declaratoria del estado de excepción en Petroecuador y sus empresas filiales, a través de los Decretos Ejecutivos 1440 y 1544, son constitucionales tanto formal y materialmente. En este sentido, la Corte reitera que ha marcado una línea jurisprudencial al respecto y que en relación al caso *sub examine*, no cabe romper con el precedente jurisprudencial y doctrinario (*overruling*) creado por esta Corte en los anteriores casos sometidos a su dictamen, por cuanto, ambas decisiones están enmarcadas correctamente en lo que dispone la Constitución, la doctrina y la jurisprudencia en la materia. Así las cosas, correspondería a esta Corte pronunciarse en igual sentido respecto a la constitucionalidad de los Decretos Ejecutivos 1680 y 1838-A; sin embargo, resulta oportuno realizar algunas reflexiones relevantes acerca del *control material*² de ambos Decretos Ejecutivos, reproduciendo en el presente dictamen las consideraciones ya realizadas por esta corte en pronunciamientos anteriores, respecto del control formal.

Control material de los Decretos Ejecutivos 1680 y 1838-A

En esencia, esta Corte considera que la declaratoria de un estado de excepción debe respetar los principios señalados en el art. 164, segundo inciso de la Constitución. Estos principios caracterizan a un estado de excepción y lo tornan legítimo. Así, tenemos los principios de necesidad, proporcionalidad, legalidad, temporalidad, territorialidad y razonabilidad. En este contexto, el problema más importante que la Corte está llamada a dilucidar es en relación al principio de temporalidad en armonía con el de excepcionalidad y necesidad. Ciertamente el caso objeto de análisis es para esta Corte “(...) *esencialmente un acontecimiento problemático que plantea la cuestión de cómo responder al mismo, de cómo resolverlo en términos jurídicos*”³. El caso

enero del 2009 cuya constitucionalidad fue decretada por esta Corte en la Sentencia No. 0001-09-SEE-CC.

² El control material que se efectúa de la declaratoria de un estado de excepción se rige por los Arts. 164 y 166 de la Constitución; y, por el Art. 34 de las Reglas de Procedimiento.

³ Zagrebelsky, Gustavo: *El derecho dúctil: Ley, derechos, justicia*, Madrid, Trotta, Octava Edición, 2008, pág. 136.



CORTE CONSTITUCIONAL

PARA EL PERÍODO DE TRANSICIÓN

Caso N.º 0003-2009-EE

7

se torna complejo en razón de que aparentemente se estaría rompiendo con el principio de temporalidad plasmado en el art. 166 segundo inciso de la Constitución que determina “[e]l decreto de estado de excepción tendrá vigencia hasta un plazo máximo de sesenta días. Si las causas que lo motivaron persisten podrá renovarse hasta por treinta días más, lo cual deberá notificarse”. Al respecto, es preciso referirnos a los Decretos Ejecutivos 1440 y 1544 en relación a los Decretos Ejecutivos 1680 y 1838-A que tratan sobre el mismo hecho: declaratoria de estado de excepción en Petroecuador y sus empresas filiales.

Temporalidad y excepcionalidad de los estados de excepción decretados por el Ejecutivo

El 19 de noviembre del 2008 mediante Decreto Ejecutivo 1440, el Presidente de la República decretó el estado de excepción en Petroecuador y sus empresas filiales. Dicha declaratoria tenía vigencia –de acuerdo a la Constitución– hasta el 18 de enero del 2009. El Presidente de la República no renovó dicho estado de excepción por 30 días más, sino que optó por decretar un nuevo Estado de Excepción mediante Decreto Ejecutivo N.º 1544 del 20 de enero del 2009, el cual tendría una vigencia hasta el 19 de marzo del 2009. A través del Decreto Ejecutivo N.º 1792 del 19 de junio del 2009, el Presidente de la República renovó la declaratoria del Estado de Excepción por 30 días más; es decir, su vigencia se prorrogó hasta el 19 de julio del 2009. Mediante Decreto Ejecutivo N.º 1680 del 20 de abril del 2009, se declara nuevamente el estado de excepción en Petroecuador y sus empresas filiales y finalmente se emite el Decreto Ejecutivo N.º 1838-A del 20 de julio del 2009 cuya vigencia será hasta el 19 de septiembre del 2009. En este sentido, la Corte observa que la dinámica del Ejecutivo ha sido agotar los 60 días que establece el artículo 166 segundo inciso, e inmediatamente decretar un nuevo Estado de Excepción por 60 días más. La pregunta que necesariamente corresponde a la Corte examinar en primera instancia es ¿tales declaratorias rompen o no con el principio de temporalidad y excepcionalidad señalados en la Constitución?

A. Principio de temporalidad en relación al de excepcionalidad y necesidad

Todo Estado de Excepción es estrictamente transitorio. Esto “(...) significa que sólo es aplicable mientras dure la situación de crisis que justifique su

*promulgación (...)”*⁴ En igual sentido, el Tribunal Constitucional peruano sostiene que el Estado de Excepción “[se] regirá por el tiempo necesario para conjurar la situación de anormalidad”⁵. Por situación de anormalidad esta Corte considera que se trata de toda circunstancia fáctica de peligro o riesgosa que exige una respuesta inmediata por parte del Estado. En el caso concreto, la situación de anormalidad –riesgosa y peligrosa en el Sistema de Petroecuador– fue decretada por el Presidente de la República de acuerdo a la facultad prevista en el artículo 164 de la Constitución, lo cual exige una respuesta inmediata por parte del Estado para agilizar los procesos burocráticos que permitan la normalización de las actividades de la empresa en exploración, producción, industrialización y transporte del crudo. No hacerlo, equivaldría, por el contrario, causar un serio perjuicio económico para todos los ecuatorianos. La declaratoria de un Estado de Excepción debe mantenerse siempre y cuando persista la situación de crisis; esto justifica su promulgación. ¿Qué pasaría entonces si la situación de crisis persiste y el tiempo de vigencia del Estado de Excepción concluyó? Un razonamiento equivocado nos llevaría a concluir que por lo tanto se requiere la adopción de otra alternativa que ponga fin a tal situación de anormalidad, pero tal alternativa ha quedado agotada, pues previo a decretar un Estado de Excepción, se habrá analizado todas aquellas posibilidades reales para apalejar la situación riesgosa o peligrosa, que en el presente caso, se da en Petroecuador y sus empresas filiales. Esto último no es más que aplicar excepcionalmente la medida. Aquí entra en juego el principio de excepcionalidad o de amenaza excepcional que “(...) requiere de una situación de crisis o peligro de tal magnitud y gravedad, que las medidas legales que se tienen para tiempos de normalidad resulten insuficientes para superarla”⁶; dicho principio no excluye la posibilidad de que los Estados puedan valorar discrecionalmente la gravedad de los hechos, pero aquella decisión quedará sujeta a un control⁷. Al haberse probado la gravedad de los hechos (principio de excepcionalidad) y al haberse agotado todos los medios normales y legales para hacer frente a tal crisis (principio de necesidad) entonces quedaría justificada la promulgación de los Decretos Ejecutivos 1680 y 1838-A.

⁴ Dávalos Muirragui, Daniela: *Estados de Excepción: ¿Mal necesario o herramienta mal utilizada?* en Neoconstitucionalismo y Sociedad, Serie Justicia y Derechos Humanos, Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, Quito, 2008, pág. 137.

⁵ Tribunal Constitucional del Perú, Exp. No. 00017-2003-AI de 16 de marzo del 2004, pág. 18.

⁶ Op. Cit., *Estados de Excepción: ¿Mal necesario o herramienta mal utilizada?* pág. 132.

⁷ De acuerdo al Art. 436 numeral 8 de la Constitución, tal control lo realiza la Corte Constitucional. Asimismo, este control que realiza la Corte Constitucional no obsta a que el Legislativo revoque un decreto que declara un estado de excepción, cuando las circunstancias lo ameritan y en cualquier tiempo, de conformidad al Art. 166 inciso primero de la Constitución.



CORTE CONSTITUCIONAL

PARA EL PERÍODO DE TRANSICIÓN

Caso N.º 0003-2009-EE

9

En este orden de ideas, resulta oportuno referirnos al artículo 166 inciso segundo de la Constitución, que establece la temporalidad de los Estados de Excepción. Una lectura literal (método de interpretación literal) no es suficiente para comprender el verdadero alcance de la norma constitucional. Resulta, pues, imperativo para la Corte buscar un método de interpretación *dinámico*⁸ que permita adaptar el texto constitucional a las circunstancias actuales. Así, la Constitución determina que un Estado de Excepción tendrá una vigencia hasta un máximo de sesenta días y si las causas persisten podrá renovarse hasta por treinta días más; es decir, se establece como límite los 90 días. Este supuesto previsto por el texto constitucional (entendido a la letra) amerita distinguir de otro supuesto que sería sustancialmente diferente y que, por tanto, exigiría una regulación diferente a la luz de las circunstancias. Se trata pues, del estado de excepción que en los 60 o 90 días, dependiendo el caso, no ha logrado el objetivo para el que fue creado, pero que ciertamente necesita ser implementado en un tiempo mayor en virtud del principio de necesidad y excepcionalidad. Resuelta lógico pues, que el Presidente de la República tenga plena facultad de dictar uno nuevo en tanto y cuanto, se demuestre que no existe otra alternativa menos gravosa y que se garantizará todos los derechos humanos, y que la decisión del Estado en cuanto a suspender determinados derechos no puede ser caprichosa y debe estar fundada en los requerimientos que impone la situación particular que la motiva, al no haber otro medio practicable para superarla y reaccionar frente a ella. Por otro lado, el propio artículo 166 tercer inciso, establece que “[c]uando las causas que motivaron el estado de excepción desaparezcan, la Presidenta o Presidente de la República decretará su terminación (...)” es decir, solo se dará por terminado el Estado de Excepción cuando las causas desaparezcan, por el contrario, al no haber desaparecido las causas que originaron el estado de excepción en Petroecuador, entonces procede dictar uno nuevo. Aquí otra reflexión adicional. Esta Corte considera que no se puede dar preeminencia a un principio sobre otro para medir la validez de un estado de excepción. Eso sí, hay que procurar conjugar todos ellos para acreditar la total validez del mismo. Ya en el caso *sub judice* se ha demostrado que el principio de temporalidad debe necesariamente ir de la mano del principio de necesidad y excepcionalidad. Para reafirmar lo dicho, la Corte estima pertinente retomar el principio de necesidad y su valor constitucional al caso en concreto.

⁸ Para Ricardo Guastini la doctrina de la interpretación dinámica “(...) sugiere a los intérpretes no practicar una interpretación fija, sino, por el contrario, cambiar el significado del texto a la luz de las circunstancias (...)” (Guastini, Ricardo: *Teoría e ideología de la interpretación constitucional*, Madrid, Trotta, 2007, pág. 61)

B. La necesidad de la medida y su valor constitucional

De acuerdo con la motivación de los Decretos Ejecutivos 1680 y 1838-A, la necesidad de intervenir en la gestión de la petrolera estatal se funda en la deficiente administración de la Empresa Estatal de Petróleos que ha significado en los últimos años una pérdida importante de ingresos. De acuerdo con informaciones de prensa que pudo consultar esta Corte⁹, así como a las propias manifestaciones públicas del Presidente de la República Rafael Correa¹⁰ y de algunos ex directivos de Petroecuador, al inicio del actual gobierno se tomaron importantes medidas de racionalización de la gestión, que, sin embargo, no dieron el resultado esperado en términos de mejoramiento significativo de los índices de productividad en las distintas divisiones del sistema. Por ello, el Gobierno Nacional tom  la decisión de declarar el estado de excepción; estado que como ha quedado explicado *ut supra* fue considerado ajustado a la Constitución por esta Corte en dos ocasiones previas.

Ahora bien, a pesar de la mejoría relativa de la situación de la empresa y sus filiales, para conseguir la meta es necesario revertir definitivamente la tendencia negativa en la producción petrolera que por muchos años ha afectado a la industria petrolera ecuatoriana, para lo cual, según el Gobierno Nacional, sigue siendo indispensable mantener la emergencia en PETROECUADOR y continuar con el esfuerzo iniciado.

⁹ Periódico Hoy, Diciembre 7 del 2007. El presidente de la República, Rafael Correa decidió dar un giro a su política petrolera con la incorporación de los militares, luego del paro en Dayuma-Orellana, que hizo caer dramáticamente la producción estatal y agradeció los servicios prestados al presidente de Petroecuador, Carlos Pareja Yanuzzelli. En su reemplazo nombr  al Contralmirante Fernando Zurita. En menos de una semana después de producidos los cambios, la nueva autoridad anunció que se habían recuperado la producción petrolera de los 139 mil barriles diarios a los 176 mil barriles. La meta para terminar el año estaba en 180 mil barriles diarios. El argumento de las autoridades de Petroproducción para tal hecho fue la incorporación de cuatro pozos de Sacha, y el crecimiento de la producción de los campos de Auca y Cononaca.

¹⁰ Periódico Hoy, Diciembre 29 del 2007. El Gobierno declaró el estado de emergencia a la empresa estatal de petróleo, Petroecuador, que se anunció hoy por sorpresa, se adopta ante la necesidad urgente de reestructuración en Petroecuador, y para controlar una medida de fuerza en la provincia amazónica de Orellana, que ha provocado la ca da de la producción petrolera estatal, dijo hoy a Efe una fuente de la Presidencia. "La paralización afecta a 47 pozos, lo que representa una pérdida de aproximadamente \$3 millones diarios, ya que se dejaron de producir 36 mil barriles de petróleo al día, a más de los daños a la infraestructura de los campos", señala la Presidencia en un comunicado.



CORTE CONSTITUCIONAL

PARA EL PERÍODO DE TRANSICIÓN

Caso N.º 0003-2009-EE

11

Esa sola circunstancia, unida al hecho notorio de la permanente crisis de la estatal petrolera a lo largo de muchos años, pone de manifiesto la necesidad y la legitimidad, (valor constitucional), de las medidas tomadas por el Ejecutivo.

C. El principio de proporcionalidad en relación a la licitud de las medidas adoptadas

En lo que atañe al análisis constitucional de los instrumentos y medidas de emergencia adoptadas por el Ejecutivo, tales como la movilización nacional, económica y militar de la Fuerza Naval, la participación de personal de la Marina en la gestión de Petroecuador y sus empresas filiales permanentes, y la destinación de todos los recursos presupuestarios necesarios para atender la emergencia, no cabe duda que son medidas plenamente ajustadas a la Constitución.

Respecto a la proporcionalidad de las medidas adoptadas por el Ejecutivo para conjurar la crisis petrolera con relación a los fines perseguidos, a juicio de esta Corte, las medidas son totalmente idóneas para lograr salir de la crisis, porque si bien resulta controvertido entregar la gestión del principal recurso estratégico del país al poder militar, en la coyuntura ecuatoriana, donde el Estado prácticamente desapareció durante más de una década, la capacidad de planificación, la experiencia administrativa y el potencial logístico de la Marina resultan esenciales a la hora de reconstruir la industria petrolera ecuatoriana.

Esta idoneidad se ratifica además por el hecho de que las medidas adoptadas no implican un aumento de las facultades constitucionales de las fuerzas armadas, lo que sería inconstitucional porque rompería el necesario equilibrio de poderes que promueve la Constitución. En definitiva, las medidas adoptadas resultan proporcionales a las circunstancias que las generan¹¹ y son necesarias porque no existen otros medios legales y normales para superar la crisis (principio de necesidad señalado *ut supra*).

En conclusión, los Decretos Ejecutivos 1680 y 1838-A son constitucionales en tanto el Estado adopte medidas legítimas que permitan superar situaciones de anormalidad e imponen al Estado “(...) un esfuerzo serio para regresar a la normalidad y restablecer el pleno ejercicio de los derechos suspendidos,

¹¹ Véase, Faúndez Ledesma, Héctor: *El Sistema Interamericano de Protección de los Derechos Humanos*, San José, IIDH, Tercera Edición, 2004, pág. 126.

especialmente cuando las autoridades del propio Estado admiten que ya no subsisten los motivos que originaron la suspensión”¹².

Agotado el análisis de la Corte respecto a la constitucionalidad de las declaratorias de estado de excepción a través de los Decretos Ejecutivos 1680 y 1838-A, se procede mediante la siguiente:

III. DECISIÓN

En mérito de lo expuesto, en nombre del Pueblo Soberano y de la Constitución de la República del Ecuador, la Corte Constitucional, para el periodo de transición, expide la siguiente:

SENTENCIA:

1. Declarar la Constitucionalidad de la Declaración de Estado de Excepción establecida en los Decretos N.º 1680 del 20 de abril del 2009 y 1838-A del 20 de julio del 2009, bajo las consideraciones y términos establecidos en la parte motiva de esta Sentencia.
2. Recordar a la Función Ejecutiva el carácter normativo de la Constitución y especialmente, la importancia de cumplir con los procedimientos y plazos establecidos textualmente en la misma, para así asegurar el cumplimiento estricto de los mandatos constitucionales.
3. Sin perjuicio del ejercicio de las competencias de control constitucional inherentes a esta Magistratura, exhortar a las autoridades, directivos y trabajadores de la Empresa Estatal de Petróleos del Ecuador, PETROECUADOR, sus empresas filiales y a la empresa PETROAMAZONAS, que en la aplicación del Decreto Ejecutivo N.º 1680 del 20 de abril del 2009 y 1838-A de 20 de julio del 2009, se adopten los esfuerzos y precauciones para garantizar y proteger los derechos constitucionales y cumplir con el objetivo que persiguen ambos Decretos.

¹² Id., pág. 127.



CORTE CONSTITUCIONAL

PARA EL PERÍODO DE TRANSICIÓN

Caso N.º 0003-2009-EE

13

4. Notifíquese, publíquese y cúmplase.


Dr. Edgar Zárate Zárate
PRESIDENTE (E)


Dra. Marcia Ramos Benalcázar
SECRETARIA GENERAL (E)

Razón: Siento por tal, que la Sentencia que antecede fue aprobado por el Pleno de la Corte Constitucional, para el período de transición, con 6 votos a favor de los doctores Roberto Bhrunis Lemarie, Freddy Donoso Páramo, Miguel Naranjo Iturralde, Diego Pazmiño Holguín, Fabián Sancho Lobato y Edgar Zárate Zárate; un voto salvado de la doctora Nina Pacari Vega y sin contar con la presencia de los doctores: Patricio Herrera Betancourt y Manuel Viteri Olvera, en sesión extraordinaria del día jueves tres de septiembre del dos mil nueve.- Lo certifico.


Dra. Marcia Ramos Benalcázar
SECRETARIA GENERAL (E)



CORTE CONSTITUCIONAL

PARA EL PERÍODO DE TRANSICIÓN

VOTO SALVADO

Caso No.: 0003-09-EE al que se acumula el caso No. 004-09-EE

Jueza Constitucional: Dra. Nina Pacari Vega

Legitimado activo: Rafael Correa Delgado (Presidente Constitucional de la República)

Contenido del caso: Voto Salvado de la Declaratoria de Estado de Excepción en la Empresa Estatal de Petróleos de Ecuador (PETROECUADOR) y sus empresas filiales permanentes.

I

ANTECEDENTES

Resumen de admisibilidad.-

El señor economista Rafael Correa Delgado, Presidente Constitucional de la República del Ecuador, en virtud del artículo 166 de la Constitución de la República, envió al Presidente de la Corte Constitucional la notificación de la Declaratoria del Estado de Excepción en la Empresa Estatal Petróleos del Ecuador, PETROECUADOR y sus empresas filiales permanentes, contenida en el Decreto Ejecutivo No. 1680 de 20 de abril del 2009.

La Secretaría General de la Corte Constitucional recibió la notificación de la Presidencia de la República el día 21 de abril del 2009; luego se realizó el sorteo de rigor, conforme lo establece el Art. 32 de las Reglas de Procedimiento para el Ejercicio de las Competencias de la Corte Constitucional para el Período de Transición publicadas en el Registro Oficial No. 466 de 13 de noviembre del 2008 (Reglas de Procedimiento), correspondiendo el conocimiento del caso a la Primera Sala de Sustanciación de la Corte Constitucional.

El 4 de mayo de 2009, la Primera Sala de Sustanciación, avocó conocimiento del caso signado con el No. 0003-09-EE. Estableciéndose como juez sustanciador al Dr. Patricio Pazmiño Freire.

La Primera Sala de la Corte Constitucional, en providencia de 5 de agosto de 2009, señala que el pleno de la Corte Constitucional para el período de

Transición en sesión celebrada el 4 de agosto del año en curso, resolvió disponer que la causa signada con el **No. 0004-09-EE** se acumule a la **No. 0003-09-EE**.

La norma objeto de pronunciamiento es el Decreto Ejecutivo No. 1838 de 20 de Julio de 2009. Cabe señalar que el contenido del Decreto Ejecutivo No.1838 (materia de análisis en el caso No. 004-09-EE), guarda identidad con aquél previsto en el Decreto Ejecutivo No. 1680 (materia de análisis en el caso No. 0003-09-EE); por lo que, esta Corte se abstiene de transcribir el texto completo del Decreto Ejecutivo No. 1838.

II

NORMA OBJETO DE PRONUNCIAMIENTO DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

La Corte Constitucional examina la Constitucionalidad del Decreto Ejecutivo No. 1680 de 20 de abril de 2009 que contiene la Declaratoria de Estado de Excepción en la Empresa Estatal Petróleos del Ecuador, PETROECUADOR y sus empresas filiales permanentes, que guarda similitud con el Decreto Ejecutivo signado con el No. 1838 de 20 de julio de 2009 cuyo texto se transcribe íntegramente a continuación:

Decreto No. 1680.
Rafael Correa Delgado
Presidente Constitucional de la República

Considerando:

Que de conformidad con el artículo 408 de la Constitución Política de la República del Ecuador los recursos no renovables serán explotados en función de los intereses nacionales;

Que por una deficiente orientación organizacional del Sistema Petroecuador, sostenida por la estructura que debilitó al Estado y sus capacidades, se produce una situación conflictiva en las áreas: Exploración y producción; Industrialización; y, Comercialización y transporte de Petróleo lo que significa pérdida de ingresos para el desarrollo del pueblo ecuatoriano, lo que puede provocar una grave conmoción interna;



CORTE CONSTITUCIONAL

PARA EL PERÍODO DE TRANSICIÓN

Que es propósito del Gobierno Nacional recuperar la capacidad operativa del Sistema Petroecuador para detener el progresivo e intensivo proceso de disminución de eficiencia en las áreas de: Exploración y producción; Industrialización; y, Comercialización y Transporte de petróleo que va en directo perjuicio del pueblo ecuatoriano;

Que es necesario continuar con la intervención urgentemente en todo el Sistema Petroecuador para salvaguardar los intereses nacionales;

Que es indispensable la movilización de las instituciones, bienes y recursos públicos, y en ciertos casos la requisición de bienes que fuere menester para lograr los resultados esperados en las actividades conducentes a superar la situación de disminución, eficiencia en las áreas de: Exploración y producción; Industrialización; y, Comercialización y Transporte de petróleo;

En ejercicio de las facultades que le confieren el artículo 164 de la Constitución Política de la República; y 52 y siguientes de la Ley de Seguridad Nacional;

DECRETA:

Artículo 1.- Declarar el Estado de Excepción en la Empresa Estatal Petróleos del Ecuador, PETROECUADOR, y sus empresas filiales permanentes que tiene la empresa para cada una de las siguientes actividades operativas: a) Exploración y producción; b) Industrialización; y, c) Comercialización y Transporte de Petróleo.

Este estado de excepción se extiende a todo el denominado Sistema Petroecuador, por lo tanto a la parte que dependa de Petroecuador como contraparte de los contratos celebrados con otras empresas para las actividades enumeradas en este artículo y a Petroamazonas.

Esta declaratoria de estado de excepción se funda en que una deficiente administración de la Empresa Estatal de Petróleos del Ecuador PETROECUADOR significaría una pérdida de ingresos para el desarrollo del pueblo ecuatoriano, lo que puede provocar una conmoción interna. Por ello es necesario continuar con el esfuerzo iniciado en el sistema Petroecuador para revertir esa tendencia negativa que por muchos años afectó al sistema y que en este momento significaría una grave amenaza.

Artículo 2.- La movilización nacional, económica; y, militar de la Fuerza Naval, con el propósito de superar la emergencia provocada por el progresivo e intensivo proceso de disminución de eficiencia en las áreas de: Exploración y Producción; Industrialización; y, Comercialización y Transporte de petróleo.

Se dispone al Ministerio de Defensa para que mediante el Comandante General de la Fuerza Naval autorice la participación de personal de esa rama de las Fuerzas Armadas en la gestión de la Empresa Estatal Petróleos del Ecuador, PETROECUADOR, y sus empresas filiales permanentes, con la finalidad de superar la situación de excepción presentada.

No cabe duda que la administración de la Fuerza Naval ha generado una reversión positiva de la tendencia intensiva de disminución de eficiencia del sistema Petroecuador, por ello debe mantenerse, para obtener la estabilización definitiva del sistema.

Artículo 3.- El período de duración de este estado de excepción es el de sesenta días a partir de la suscripción del presente Decreto Ejecutivo. El ámbito territorial de aplicación es en toda la República.

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

Artículo 5.- Notifíquese esta declaratoria a la Comisión Legislativa y de Fiscalización 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 los Ministros de Defensa, Finanzas; y, Minas y Petróleos.

Dado en el Palacio Nacional, en San Francisco de Quito, Distrito Metropolitano, el día de hoy, 20 de abril de 2009-08-12

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

III



CORTE CONSTITUCIONAL

PARA EL PERÍODO DE TRANSICIÓN

CONSIDERACIONES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

COMPETENCIA:

El Pleno de la Corte Constitucional es competente para conocer y pronunciarse sobre la constitucionalidad de la Declaratoria del estado de excepción en la Empresa Estatal Petróleos del Ecuador, PETROECUADOR, y sus empresas filiales permanentes, conforme lo establecen los Arts. 429 y 436 numeral 8 de la Constitución de la República y Arts. 31, 32, 33, 34, 35 y 36 de las Reglas de Procedimiento para el Ejercicio de las Competencias de la Corte Constitucional para el periodo de Transición publicadas en el Registro Oficial No. 466 de 13 de noviembre del 2008.¹

¹Art. 31.- "Alcance.- La Corte Constitucional, efectuará de oficio y de modo inmediato, el control tanto formal como material de los decretos que declaren el estado de excepción";

Art.32.-"Trámite.- Decretado el estado de excepción por parte de la Presidenta o Presidente de la República y transcurrido el plazo previsto en el artículo 166 de la Constitución, el Pleno de la Corte Constitucional avocará conocimiento de la declaratoria de estado de excepción y efectuará el sorteo correspondiente para que la Sala de Sustanciación respectiva analice su constitucionalidad y presente el proyecto de sentencia en el plazo de setenta y dos horas, que será sometido a conocimiento y resolución del Pleno, dentro de las setenta y dos horas subsiguientes";

Art. 33.- Análisis formal.- Para realizar el análisis formal, la Corte verificará que el decreto o decretos contengan: a) Firma de la Presidenta o Presidente de la República; o quien ejerza sus funciones; b) La causal o causales que se invocan, de entre las establecidas en el artículo 164 de la Constitución; c) La motivación; d) El ámbito territorial de aplicación; e) La enumeración de los hechos que dan lugar a la declaratoria; f) El tiempo de vigencia de las medidas excepcionales adoptadas; g) La determinación clara y precisa de las medidas excepcionales adoptadas de acuerdo con lo establecido en el artículo 165 de la Constitución; h) La enunciación de los derechos fundamentales limitados por la declaratoria y el alcance de esta limitación; e, i) Los demás requisitos establecidos en la Constitución.

Art. 34.- Control material.- Para el análisis del control material, la Corte Constitucional verificará: a) La existencia de los hechos que dan lugar a la declaratoria; b) La comprobación de la gravedad de la conmoción interna; c) La prueba de que esta perturbación atenta contra la estabilidad institucional, la seguridad del Estado, o la convivencia pacífica de las personas; d) La prueba de que los medios ordinarios no son suficientes para devolver la normalidad institucional; e) La comprobación de que las medidas excepcionales son las estrictamente necesarias; f) La existencia de una relación de causalidad necesaria entre los hechos que dieron lugar a la declaratoria y las medidas extraordinarias propuestas para superar la crisis; y, g) La comprobación de la razonabilidad y proporcionalidad de las medidas excepcionales adoptadas respecto de los derechos fundamentales;

Art. 35.- Criterios de valoración.- Para valorar la necesidad, razonabilidad y proporcionalidad de las medidas extraordinarias establecidas en el decreto de estado de excepción, la Corte Constitucional, tendrá en cuenta los siguientes criterios: a) Que las medidas tomadas bajo el amparo del estado de excepción sean necesarias y proporcionales, es decir que no sea posible establecer razonablemente otras menos gravosas; b) Que dichas medidas sean aptas para contribuir a la solución del hecho que dio origen a la amenaza; c) Que el ámbito de aplicación de las medidas propuestas se limite únicamente a aquellas tareas que sean indispensables para conjurar el hecho perturbador; d) Que la perturbación no pueda conjurarse a través de los procedimientos ordinarios establecidos en el ordenamiento jurídico; y, e) Que

La Corte Constitucional debe pronunciarse sobre la constitucionalidad o no de todos y cada uno de los decretos que establezcan *estados de excepción* bien por requerimiento del Presidente de la República o bien de mutuo propio. El Art. 436 num. 8 de la Constitución de la República Ecuador establece: “La Corte Constitucional ejercerá, además de las que le confiera la ley, las siguientes atribuciones: 8. Efectuar de oficio y de modo inmediato el control de constitucionalidad de las declaratorias de los estados de excepción, cuando impliquen la suspensión de derechos constitucionales”.

DETERMINACIÓN DE LOS PROBLEMAS JURÍDICOS A SER EXAMINADOS EN EL PRESENTE CASO.

Corresponde a este Pleno, determinar los problemas jurídicos constitucionales y legales, cuya respuesta es necesaria para el pronunciamiento en el presente caso.

Para establecer la constitucionalidad o inconstitucionalidad de la declaratoria de Estado de Excepción hay que analizar tres problemas jurídicos fundamentales: 1) naturaleza jurídica y finalidad de los estados de excepción, 2) cumplimiento de los requisitos formales establecidos en el Art. 166 de la Constitución y 33 de las Reglas de Procedimiento para el Ejercicio de las Competencias de la Corte Constitucional para el Periodo de Transición; y 3) el cumplimiento de los requisitos materiales establecidos en el Art. 166 de la Constitución y 34 de las Reglas de Procedimiento para el Ejercicio de las Competencias de la Corte Constitucional para el Periodo de Transición.

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

no exista otra medida de excepción que genere un impacto menor en términos de protección de los derechos y garantías.

Art. 36.- Inconstitucionalidad y efecto.- Cuando falte uno o varios de los requisitos formales o no se justifique una o más razones materiales, la Corte Constitucional declarará la inconstitucionalidad del estado de excepción, cuyo efecto será su expulsión del ordenamiento jurídico.



CORTE CONSTITUCIONAL

PARA EL PERÍODO DE TRANSICIÓN

El estado de excepción es un mecanismo o arreglo normativo-constitucional con que cuentan los Estados Democráticos para proscribir problemas, así como, defender los derechos de los ciudadanos que desarrollan su existencia dentro del territorio nacional y que a causa de eventos imprevisibles, dichos derechos no pueden ser protegidos con los mecanismos jurídico-institucionales regulares acogidos en la normativa Constitucional y legal.

Tanto en derecho internacional como en derecho interno, el Estado de excepción implica la suspensión del ejercicio de determinados derechos, sin que esto signifique que aquella facultad sea ilimitada. Al respecto la Corte Interamericana de Derechos Humanos en Opinión Consultiva OC-8-87 indica que los Estados tienen el derecho y el deber de garantizar su propia seguridad, por lo que el único fin de la declaratoria de estados de excepción, es el respeto de los derechos, la defensa de la democracia y de las instituciones del Estado².

En efecto, basta considerar lo establecido en el Art. 165 de la Constitución de la República que dice: "Durante el estado de excepción la Presidenta o Presidente de la República únicamente podrá suspender o limitar el ejercicio del derecho a la inviolabilidad de domicilio, inviolabilidad de correspondencia, libertad de tránsito, libertad de asociación y reunión y libertad de información, en los términos que señala la Constitución". En este contexto, mas allá de la mención o no de los derechos cuyo ejercicio se limitarían con la declaratoria del estado de excepción, los únicos que podrían limitarse son los mencionados *supra*, pues si se establece como derechos a ser limitados otros que no sean los contenidos expresamente en el Art. 165 de la Constitución, su limitación no procede, debido a que gran parte de la doctrina, así como, de los arreglos jurídico-constitucionales de la mayoría de países pertenecientes a las democracias occidentales, establecen como derechos susceptibles de limitación en estado de excepción, básicamente los derechos civiles de inviolabilidad de domicilio y de correspondencia, libertad de tránsito, asociación, reunión e información.

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

² Corte Interamericana de Derechos Humanos, Opinión Consultiva OC-8-87, "El Habeas Corpus bajo la suspensión de garantías". 30 de enero de 1987, párrafo 20.

En este contexto, la declaratoria de Estado de excepción tiene como fin lograr la normalidad institucional del Estado en épocas de crisis ya sea evitando o mitigando las amenazas a la propia existencia de la sociedad organizada como un todo y de los ciudadanos que la componen concebidos en su individualidad.

Formulación del carácter de la excepción de acuerdo al principio de necesidad:

La palabra emergencia proviene del latín “emerger”, que significa transitar de un estado hacia otro es decir transitar desde la excepcionalidad hacia la normalidad³.

En palabras de Néstor Pedro Sagüés:

“[...] va a ser el estado de necesidad quien amenaza disolver, fríamente, la fórmula esencial sobre la que reposa el sistema: el derecho de necesidad, en efecto, hijo primogénito del estado de necesidad, puede no respetar al principio de supremacía constitucional. Y a menudo, lo supera. Antes de proseguir, conviene aclarar dos cosas. La primera, es cuando aquí se alude a “estado de necesidad”, no se está pensando, desde luego, en la simple “necesidad” de sancionar una norma, o ejecutar uno o más hechos, sino a una hipótesis genuinamente extrema donde el estado, o el sistema político, corre un peligro real de destrucción o caos social. Se está mentando, entonces, una grave crisis sistémica y tensiva, apta para desarticular o quebrar la funcionalidad del régimen. En segundo lugar, que en ese ‘estado de necesidad’ bueno es distinguir la situación crítica en sí misma, del ‘sujeto necesitado’ que es quien debe adoptar las medidas para enfrentarla, y el ‘derecho de necesidad’ dictado para superar el trance. [...] La pregunta es si ese derecho de necesidad puede armonizarse con la Constitución”.⁴

Como vemos la declaratoria de estado de excepción no obedece a una naturaleza de carácter excepcional puesto que como presupuesto para su procedibilidad no se ha evidenciado una situación de conmoción que lleve a la destrucción o caos del sistema político o que se produzca un caos social, sino que más bien se ha

³ Alberto Dalla; “Emergencia constitucional y control de la delegación legislativa”, en Defensa de la Constitución, Garantismo y Controles; Víctor Bazán Coordinador; Ediar / UNAM, México, 2003, págs. 1059.

⁴ Néstor Pedro Sagüés; “Los roles del poder judicial ante el estado de necesidad”; en Defensa de la Constitución, Garantismo y Controles; Víctor Bazán Coordinador; Ediar / UNAM, México, 2003, págs. 1045, 1046.



CORTE CONSTITUCIONAL

PARA EL PERÍODO DE TRANSICIÓN

venido empleando aquella situación “excepcional” como una medida recurrente por medio del cual se pretende dejar de lado el procedimiento regular para la adopción de medidas legislativas, estableciendo lineamientos y adoptando medidas sin que existan un control por parte de los órganos democráticos que deben realizar aquella tarea; es por ello que la Corte Constitucional debe realizar un análisis minucioso de la procedencia o no de dicho estado excepcional y solo en casos que revistan una enorme trascendencia y en donde no existan otras medidas necesarias para asegurar la estabilidad política y social del país adoptar esta medida.

Ante lo cual la Corte Constitucional no logra evidenciar aquella conmoción puesto que el estado de excepción objeto de análisis en el presente caso obedece a un órgano estatal en concreto como es PETROECUADOR y sus empresas filiales, que independientemente de la importancia que como institución presta a la economía ecuatoriana, no puede ser objeto de una administración permanente bajo esta modalidad de estado de excepción como se lo ha venido manejando en los últimos meses.

Todas las instituciones y más aún aquellas de la importancia como PETROECUADOR necesitan estar normadas, sabiendo a ciencia cierta cuales son las normas que las rigen en sus diversas actividades, por lo que no es concebible colocar a una institución en una situación de incertidumbre y gobernada por medidas excepcionales como las que se desprendan de una declaratoria de “estado de excepción” en donde se puede dar lugar a la arbitrariedad y corrupción, toda vez que bajo esta modalidad se deja de lado los procedimientos normativos regulares, pudiendo hacerse extensivo un abuso de poder a la hora de realizar contrataciones o adoptar otras medidas, las que podrían generar perjuicios para toda la sociedad ecuatoriana.

La esencia del estado de excepción está relacionado directamente con la necesidad⁵ y es de ahí que surge la interrogante ¿acaso es necesario mantener en una situación de estado de excepción permanente a PETROECUADOR y sus

⁵ “La doctrina de la necesidad responde a la cuestión de determinar la razón o el fundamento por el cual un simple ejercicio de poder —en principio ilegal— debe considerarse como jurídico (legitimación a posteriori). Se trataría de un derecho ilegal aunque jurídico, toda vez que se funda en la necesidad, o producido como consecuencia el estado de necesidad. [...] Aún cuando la razón de estado incorporó el estado de necesidad a los textos constitucionales, su fundamento tiene una raíz autoritaria basa en la necesidad de eliminar a los enemigos del Estado [...]”. (Alberto Dalla; “Emergencia constitucional y control de la delegación legislativa”, en Defensa de la Constitución, Garantismo y Controles; Víctor Bazán Coordinador; Ediar / UNAM, México, 2003, págs. 1063).

empresas filiales?, la respuesta a esta interrogante es no, ya que existen los medios ordinarios para mantener una correcta administración de esta empresa estatal; por lo que se está confundiendo esta institución para implementar una suerte de "*excepcionalismo permanente*" con el afán de evitar controles y procedimientos que demanda el trámite ordinario de adopción de cualquier normativa o implementación de cualquier disposición administrativa al interior de estas instituciones.

El Ecuador en cuanto a la fase petrolera vive un época de permanente crisis, lo cual comporta una cierta situación de normalidad, lo que contradice a la naturaleza excepcional de un estado de sitio; además no se justifica la emergencia como para que se adopten este tipo de medidas excepcionales, y menos aún para que se pretenda administrar instituciones bajo esta modalidad permanentemente; una de las características de esta declaratoria de estado de necesidad es su temporalidad, lo cual comporta que debe tener un inicio y un final ante lo cual la Constitución de la República establece un período de tiempo comprendido entre sesenta días y si la situación continúa treinta días más. Situación que ha sido por demás agotada, ya que se ha mantenido este estado de excepción mediante dos decretos ejecutivos precedentes, respecto al mismo asunto. Ante lo cual no se puede administrar una institución de la connotación de PETROECUADOR bajo una excepcionalidad permanente.

Cabe recordar que bajo el esquema de un Estado Constitucional de derechos y justicia, la exigencia de los derechos y garantías constitucionales reviste mayor trascendencia, ya no se trata de que en virtud de la "*political questions*" se restrinjan derechos, sino que ahora con el activismo judicial, cada uno de los jueces somos responsables ante la sociedad del acierto o la oportunidad de la declaratoria de un estado de excepción, teniendo en nuestras manos el control de constitucionalidad tanto en el procedimiento para adoptar una medida como en el contenido de fondo de la misma.

Para determinar si la declaratoria de estado de excepción es genuina debe realizarse un análisis empleando el principio de razonabilidad, ya que el estado de necesidad no legitima cualquier cosa, sino situación de verdadera connotación y gravedad interna.

El estado constitucional tiene como premisas fundamentales la limitación y racionalización del poder. Mientras en el Estado de Derecho la emergencia seguía una suerte de tipo finalista en donde se debía acatar las reglas y



CORTE CONSTITUCIONAL

PARA EL PERÍODO DE TRANSICIÓN

procedimiento (legalidad), parece haber regresado a postulados con tinte finalista como los expresados por Machiavelo, para quien *"el fin del estado autoriza a prescindir aún las consideraciones morales o éticas"*; y aquello determina la toma de decisiones, en el estado constitucional lo que se sigue es una suerte de razonabilidad en donde la premisa principal es la defensa de los derechos fundamentales. En la especie, dentro de los decretos ejecutivos 1680 y 1838 remitido por el Presidente de la República se evidencia una sujeción al anquilosado Estado de Derecho, modelo que ha sido superado por nuestra Constitución, ya que bajo los postulados de una deficiente administración petrolera estatal se pretende mantener un estado de excepción pese a que no se ha demostrado una grave conmoción externa ni interna que lo justifique.

2) Análisis formal del Decreto Ejecutivo 1680.

El Art. 166 de la Constitución de la República, dispone que el Presidente Constitucional de la República, notifique la declaratoria del estado de excepción y enviará el texto del decreto correspondiente a la Corte Constitucional y a la Asamblea Nacional dentro de las 48 horas siguientes a su expedición, para efectos de su control de constitucionalidad. En el presente caso, el decreto en la Empresa Estatal de Petróleos de Ecuador (PETROECUADOR) y sus empresas filiales permanentes, determinándose que, la notificación se efectuó dentro de los plazos pertinentes.

Por otro lado, se debe determinar si los decretos objeto de control constitucional se encuentran conforme a lo que establece el art. 164 de la Constitución de la República; en la especie se determina que dentro de los Decretos Ejecutivos signados con los Nros. 1680 (materia de análisis en el caso No. 0003-09-EE); y 1838 (materia de análisis en el caso No. 004-09-EE).

1. Autoridad encargada de decretar el estado de excepción.- Según norma constitucional es el Presidente de la República, ante lo cual se evidencia que ambos decretos cumplen con esta solemnidad toda vez que han sido firmados por el primer mandatario de la República.

2. Ámbito territorial al que hace referencia el estado de excepción.- Se determina que puede hacerse extensivo a todo el territorio o a parte de éste, en los decretos analizados se observa que se determina como ámbito de aplicación del estado de excepción a toda la República.

3. Causa bajo las cuáles se puede declarar el estado de excepción.- Se determina que exclusivamente en casos de agresión, conflicto armado internacional o interno, grave conmoción interna, calamidad pública o desastre natural se puede declarar esta excepcionalidad; empero aquello no se denota de lo analizado en ambos decretos, no de la realidad por la que se encuentra atravesando la República del Ecuador; si bien es cierto se motiva la necesidad de establecer medidas excepcionales e intervenir urgentemente en todo el Sistema Petroecuador para eliminar la crisis y salvaguardar los intereses nacionales; aquello no se ajusta a las causales que determina la Constitución de la República; ya que para que se justifique el estado de excepción deben aplicarse dos premisas asociadas por una grave conmoción provenientes por un lado en el ámbito internacional como efecto de un conflicto armado o de una agresión; o en el ámbito interno por una grave conmoción al interior del país, o como efecto de una calamidad pública o desastre natural, no evidenciándose ninguna de estas circunstancias dentro de los decretos ejecutivos que tienden a colocar en estado de excepción a PETROECUADOR y sus filiales; por lo que, se determina que el Presidente de la República ha incumplido con esta solemnidad, ante lo cual y aplicando el principio de supremacía constitucional las disposiciones contenidas en estos decretos ejecutivos no cumplen con esta solemnidad, lo cual vicia por la forma aquellos decretos al estar en contradicción con lo que dispone la Constitución de la República en su art. 164.

La propia Constitución en el inciso segundo del artículo precitado manifiesta: *“El decreto que establezca el estado de excepción contendrá la determinación de la causal y determinación de la causal y su motivación”*. Si bien en los decretos antes señalados se determina que el estado de excepción se funda *“en una deficiente administración de la Empresa Estatal de Petróleos del Ecuador PETROECUADOR significaría una pérdida de ingresos para el desarrollo del pueblo ecuatoriano, lo que puede provocar una conmoción interna”*. Sin embargo, de aquello no se desprende una adecuada fundamentación, tomando en cuenta que el *“estado de excepción”* es un mecanismo extraordinario en donde se suspenden derechos constitucionales, ante lo cual la motivación para que proceda este estado de excepción debe ser ampliamente desarrollada para lograr justificar la adopción de esta medida excepcional.

4. El periodo de duración.- Respecto a este tópico se establece que el tiempo de vigencia de las medidas excepcionales es de sesenta (60) días. Sin embargo se debe señalar como antecedente que previamente ya se han decretado dos



CORTE CONSTITUCIONAL

PARA EL PERÍODO DE TRANSICIÓN

estados de excepción respecto al mismo asunto⁶; evidenciándose que se ha producido una extensión excesiva del tiempo de duración de aquel estado de excepción, violentándose de esta forma la disposición contenida en el inciso segundo del art. 166 del inciso segundo del texto constitucional determina que el decreto de estado de excepción tendrá vigencia en un plazo máximo de sesenta días, pudiendo ser prorrogable por treinta días más si las causas que lo motivaron persiste.

Como quedó determinado en el numeral precedente, si no existe fundamentación que justifique la necesidad de implementar el estado de excepción, no podía producirse aquella extensión; y de igual manera no puede producirse una concurrencia permanente de un estado de excepción, el constituyente determinó un plazo prudencial para que se mantenga un estado de excepción, lo cual ha sido mal interpretado por el ejecutivo quien mediante renovaciones permanentes pretende mantener en estado de excepción permanente a PETROECUADOR y sus filiales, lo cual contradice a todas luces el texto constitucional, así como el espíritu del constituyente.

5. Las medidas que deberán aplicarse al estado de excepción.- Los decretos en análisis especifica las medidas excepcionales a tomarse, entre ellas: la movilización de las instituciones, bienes y recursos públicos, y en ciertos casos la requisición de bienes que fuere menester para lograr los resultados esperados en las actividades conducentes a superar la situación de disminución de eficiencia en la exploración, producción, industrialización, comercialización y transporte del petróleo; la aplicación de dichas medidas tanto a PETROECUADOR, sus empresas filiales y a la Empresa PETROAMAZONAS, así como a las obligaciones que tengan otras empresas en virtud de los contratos celebrados para las actividades petroleras; y la movilización nacional, económica y militar de la Fuerza Naval, con el propósito de superar la emergencia.

6. La determinación de los derechos que podrán suspenderse o limitarse.- En lo principal, los decretos no establecen expresamente cuales son los derechos fundamentales limitados por la declaratoria de estado de excepción, dejando una carta abierta para que se puedan suspender toda clase de derechos, lo cual atentaría gravemente a la Constitución y a la esencia misma del Estado

⁶ El Decreto Ejecutivo 1440 del 19 de noviembre del 2008 fue declarada constitucional mediante Sentencia No. 001-08-SEE-CC y el Decreto Ejecutivo 1544 de 20 de enero de 2009 fue declarado constitucional mediante Sentencia No. 0001-09-SEE-CC.

Constitucional de Derechos y Justicia, cuya principal bandera de lucha es la protección de los derechos fundamentales que nos asisten a las personas.

7. Las notificaciones de la declaratoria de estado de excepción.- Se observa que dentro de los decretos en análisis se establece que se notifique a la Comisión Legislativa y de Fiscalización y a la Corte Constitucional.

En cuanto a la notificación el art. 4 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y políticos, determina que el estado de excepción debe ser “proclamado oficialmente”. Por otra parte exige que todo Estado “que haga uso del derecho de suspensión” debe informar inmediatamente a los demás Estados Partes en el Pacto, por medio del Secretario General de las Naciones Unidas “de las disposiciones cuya aplicación haya suspendido y de los motivos que se hayan suscitado para suspenderlos”⁷ (art. 4.3 Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos).

En fin en cuanto a los regímenes de excepción, sus declaratorias por parte del gobierno ecuatoriano, se las realiza sin considerar los parámetros constitucionales ni las disposiciones internacionales para hacerlo viable; el art. 27 de la Convención Americana señala claramente las circunstancias en las cuales se puede producir la suspensión de garantías, y aunque las mismas fueron recogidas por la Constitución ecuatoriana del 2008; todavía se continúa abusando por parte del primer mandatario de estos decretos de estado de excepción para intentar mejorar la administración de una empresa petrolera estatal, convirtiéndose en una práctica recurrente por parte del gobierno de turno, sin acatar las disposiciones contenidas ni en la Constitución, ni en la Convención Americana respecto a la aplicación de esta figura.

3) Control material de los Decretos Ejecutivos 1680 del 20 de abril del 2009 y 1838 de 20 de julio de 2009.

Para determinar la constitucionalidad material del estado de excepción, es necesario realizar un análisis bajo los parámetros del artículo 34 de las Reglas de Procedimiento en el siguiente sentido:

⁷ Allan Brewer-Carias; “El régimen constitucional de los estados de excepción en Venezuela”, en Defensa de la Constitución, Garantismo y Controles; Víctor Bazán Coordinador; Ediar / UNAM, México, 2003, pág. 1138.



CORTE CONSTITUCIONAL

PARA EL PERÍODO DE TRANSICIÓN

a) Determinar la existencia de los hechos que dan lugar a la declaratoria.-

Según el Presidente de la República los hechos que daban lugar a la declaratoria del estado de excepción en PETROECUADOR y sus filiales, así como Petroamazonas se funda en una administración deficiente de estos organismos, lo cual significaría una pérdida de ingresos lo cual sería perjudicial para el desarrollo del pueblo ecuatoriano, lo cual puede provocar una conmoción interna en el Estado ecuatoriano.

Sin embargo, no se ha comprobado la necesidad de la implementación de aquel estado, el mismo que ha perdido su característica de excepcionalidad, ya que bajo este instrumento se podría interferir en cualquier empresa con el pretexto de una deficiente administración.

La conmoción interna obedece a una naturaleza excepcional; no se puede concebir el vivir bajo un régimen de excepcionalidad permanente, si bien se han pronunciado dos fallos anteriores de la Corte Constitucional en donde se manifiesta que los decretos anteriores son constitucionales por el fondo y por la forma, mediante estos nuevo decretos lo que se observa es que la declaratoria de estado de excepción se ha vuelto una práctica reiterada por parte del Ejecutivo, ya que se continúa presentando aquella excepcionalidad respecto a un mismo asunto.

No se ha demostrado fundamentadamente la causa extraordinaria por la cual se debe declarar el estado de excepción, por lo que bien podría aplicarse correctivos dentro de la administración de PETROECUADOR y sus filiales, por intermedio de mecanismos legales ordinarios y no recurrir a una situación que amerita una connotación especial como es la declaratoria de estado de excepción, por lo que no se justifica limitar derechos por el simple hecho de señalar que la negligente administración de este organismo puede comportar una grave conmoción interna.

Como lo señalan los decretos, se esta haciendo referencia a una posible conmoción interna que podría provocarse por la mala administración, lo cual reportaría pérdida de ingresos económicos; por ende la excepcionalidad solo se produciría si nuestro país afrontara una conmoción grave e inminente, lo cual no se ha producido y tampoco se ha justificado que podría producirse; se hace una declaratoria respecto a un acontecimiento que podría producirse pero que en las actuales circunstancias no justifica el declarar un estado de excepción.

b) Comprobar de la gravedad de la conmoción interna.-

No se ha dado cumplimiento a este requisito ya que no existe la inminencia de una grave conmoción interna sino una expectativa que ha llegado a ser fundamentada con propiedad por parte del ejecutivo.

c) Temporalidad de los estados de excepción.-

Mediante esos decretos ejecutivos se estaría violando el principio de temporalidad de los estados de excepción puesto que previamente ya se han emitido dos decretos bajo las mismas circunstancias y relacionados a la misma empresa estatal, lo cual comporta un ejercicio sucesivo del estado emergencia como mecanismo de perpetuar la administración de Petroecuador y sus filiales fuera de un manejo administrativo, legal ordinario, asumiéndose por parte del ejecutivo como normal el mantener a una empresa bajo el estado de excepción lo cual a todas luces es contrario a la Constitución y sus contenidos normativos. La situación de crisis que justifica la declaratoria de excepción, es la misma situación de crisis que validó la declaratoria de excepción contenida en los Decreto Ejecutivos 1440 y 1544, lo cual denota que se trata de una situación permanente dentro de nuestro país, la interrogante que nos formulamos es *¿acaso vamos a vivir en un permanente estado de excepción los ecuatorianos?*, considerando que la crisis económica es algo que ha acompañado la historia de nuestro país; la respuesta lógica resulta ser no, determinándose que el estado de excepción obedece a situaciones temporales y no a periodos de tiempo permanentes ya que no se puede sacrificar derechos a perpetuidad.

d) Identificar la prueba de que esta perturbación atente contra la estabilidad de las instituciones, la seguridad del Estado, o la convivencia pacífica de las personas.-

No existe medio probatorio que justifique la conmoción interna que generaría la inestabilidad de la institución, si bien es menester determinar que una negligente administración de una institución puede generar una pérdida económica para la empresa que se proyectaría en sentido macro hacia una conmoción al interior del Estado, aquello es una conjetura demasiado general que puede hacerse extensiva



CORTE CONSTITUCIONAL

PARA EL PERÍODO DE TRANSICIÓN

a cualquier institución del país; conforme lo expresado el decreto debía haber justificado mediante las pruebas pertinentes que se de existir esta conmoción interna, aquella atente en contra de la estabilidad de PETROECUADOR y sus filiales, ni contra la seguridad del Estado o la convivencia pacífica de las personas.

e) La prueba de que los medios ordinarios no son suficientes para devolver la normalidad institucional.-

Se evidencia que existen mecanismos ordinarios que haría posible o facilitarían una correcta administración de PETROECUADOR y sus filiales, con el objeto de llegar a disminuir la negligencia en la administración de esta empresa estatal, en tal virtud, al existir mecanismos ordinarios, no se justifica la adopción de una medida extrema como la declaratoria de estado de excepción como mecanismo de implementar acciones conducentes a subsanar la deficiente administración de PETROECUADOR y sus filiales.

f) La necesidad de causalidad necesaria entre los hechos que dieron lugar a la declaratoria y las medidas extraordinarias propuestas para superar las crisis.-

Si no existe la justificación de los hechos que motivaron la declaratoria de estado de excepción mucho menos puede existir un nexo causal entre aquellos hechos y la adopción de las medidas necesaria para combatir esta deficiente administración de la empresa estatal.

g) La comprobación de la razonabilidad y la proporcionalidad de las medidas excepcionales adoptadas respecto de los derechos fundamentales.-

Por lo antes expuesto no resulta razonable la declaratoria de estado de excepción teniendo en cuenta la connotación que reviste la adopción de un estado de excepción y la limitación de los derechos fundamentales, puesto que se puede emprender en reformas que permitan una correcta administración de PETROECUADOR, por los canales ordinarios; lo cual no resulta proporcional con la adopción de esta medida excepcional de estado de emergencia en donde se sacrifican derechos.

Menos aún es racional y proporcional la excesiva extensión que dicha declaratoria ha tenido hasta la fecha, cabe recordar que la excepcionalidad por materia económica no obedece a una concurrencia en el tiempo y la implantación de un régimen de excepción permanente, sino a una situación que como su nombre lo indica al ser excepcional requiere un tiempo determinado, y nuestra Constitución es muy clara al establecer dicha temporalidad en sesenta días, prorrogables exclusivamente por un mes más; el sostener lo contrario violenta el propio mandato contenido en la art. 166 de la Constitución de la República.

Como lo destaca Alberto Dalla Via “[...] la emergencia se encuentra comprendida dentro de los límites de la Constitución y no fuera de ella. En tal sentido la necesidad como acontecimiento excepcional e imprevisible tiene respuestas en un ejercicio más severo de las facultades que la Constitución concede pero sin exceder los límites de la Norma Fundamental”⁸.

Estos principios guardan relación con lo que dispone la Corte Interamericana de Derechos Humanos en donde se exige que se fundamente la pertinencia de los estados de excepción por medio de la razonabilidad y proporcionalidad, lo cual en la especie no ha sido determinado en los decretos ejecutivos puesto a conocimiento de la Corte Constitucional⁹.

DECISIÓN

Toda vez que a lo largo del Decreto el Presidente de la República no justifica con propiedad la declaratoria de Estado de Excepción en Petroecuador y sus filiales, así como en Petroamazonas; se considera que existen causas formales y materiales para considerar **no procedentes** los decretos objeto de este control de la constitucionalidad, por cuanto aquellos podrían ser objeto de vulneraciones a los derechos fundamentales de las personas, existiendo otros mecanismos ordinarios para obtener el fin que proclaman los decretos, esto es conseguir la eficiencia en la exploración, producción, industrialización, comercio y transporte de petróleo. Adicionalmente no se puede emplear al estado de

⁸ Alberto Dalla; “Emergencia constitucional y control de la delegación legislativa”, en Defensa de la Constitución, Garantismo y Controles; Víctor Bazán Coordinador; Ediar / UNAM, México, 2003, págs. 1070.

⁹ Corte Interamericana de Derechos Humanos, Opinión Consultiva OC.8-87-El Habeas Corpus bajo suspensión de garantías. 1987, párrafo 23.



CORTE CONSTITUCIONAL

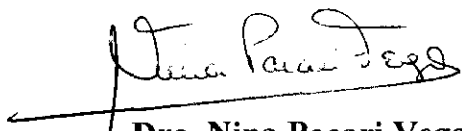
PARA EL PERÍODO DE TRANSICIÓN

excepción como una práctica recurrente, se ha evidenciado que mediante cuatro decretos se trata de perennizar un estado de excepción sobre una empresa estatal; esto puede generar una situación de vulneración de derechos, arbitrariedades e irregularidades que desencadenaría en una conmoción mucho más grave que aquella que se pretendió evitar, lo cual no es concebible en un Estado Constitucional de Derechos y Justicia en donde el respeto a estos derechos es el pilar fundamental en el que se sostiene este sistema constitucional.

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 improcedencia formal y material de los Decretos Ejecutivos No. 1680 y No. 1838; que decretan el estado de excepción en la Empresa Estatal de Petróleos de Ecuador (PETROECUADOR), sus empresas filiales permanentes, y Petroamazonas; 2. Bajo las condiciones antes expuestas, se declara la inconstitucionalidad de las Declaratorias de Estado de Excepción, expedidas por el Presidente Constitucional de la República del Ecuador y contenidas en los Decretos No. 1680 y No. 1838.- **NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE.-**


Dra. Nina Pacari Vega
PRESIDENTA SEGUNDA SALA

CMG/09

