

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

**VOTO SALVADO DE LOS DRES. HERNANDO MORALES VINUEZA Y
ALFONSO LUZ YUNES**

Caso No. 0010-11-EE

Me aparto de la sentencia de mayoría, para lo cual consigno mi voto salvado en los siguientes términos:

I

Competencia de la Corte Constitucional y validez del proceso.

El Pleno de la Corte Constitucional para el periodo de transición es competente para conocer y resolver la presente causa, de conformidad con lo previsto en los Arts. 429 y 436 numeral 8 de la Constitución de la República, en concordancia con el artículo 119 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional y artículo 3, numeral 5, literal a) del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional.

El presente caso ha sido tramitado de conformidad con el ordenamiento jurídico constitucional y legal aplicable al caso, por lo cual se declara su validez.

II

Acerca del control de constitucionalidad de los estados de excepción.

En todo Estado, su ordenamiento jurídico constitucional se encuentra expedido para regular situaciones ordinarias, de la vida diaria, vale decir, rigen para situaciones de normalidad, entendiendo como tales a aquellas que se desarrollan en el marco de respeto al marco jurídico vigente. Mas, ocurren a veces situaciones que escapan de la normalidad, ya por tratarse de fenómenos no previstos, como desastres naturales o en casos de actuaciones orientadas a afectar el orden vigente, provenientes de factores internos o externos y que obligan al estado a actuar rápidamente, dando respuesta urgente a estas situaciones.

Las Cartas Constitucionales no siempre han previsto la forma de enfrentar estos casos que afectan el normal desarrollo de la vida institucional del Estado; sin embargo, en los casos en que el texto constitucional intenta dar respuesta a estas situaciones, ha incorporado a su normativa los denominados "estados de excepción", con los cuales el Estado hace frente a los momentos y circunstancias especiales o excepcionales que perturban el normal desenvolvimiento de la sociedad.

Respecto del control constitucional de los estados de excepción, el artículo 119 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional dispone:

“Objetivos y alcance del control.- El control constitucional de los estados de excepción tiene por objeto garantizar el disfrute pleno de los derechos constitucionales y salvaguardar el principio de separación y equilibrio de los poderes públicos.

La Corte Constitucional efectuará un control formal y material constitucional automático de los decretos que declaren un estado de excepción y de los que se dicten con fundamento en éste. El trámite del control no afecta la vigencia de dicho acto normativo”.

III

Determinación de problemas jurídicos a ser examinados en el presente caso.

Para establecer la constitucionalidad o no de la declaratoria del estado de excepción contenida en el Decreto Ejecutivo No. 547, expedido por el Presidente de la República, la Corte Constitucional estima necesario sistematizar su análisis a partir de los siguientes problemas jurídicos:

- a) Facultad de Presidente de la República para decretar los estados de excepción;
- b) Cuál es la naturaleza jurídica y la finalidad de los estados de excepción?;
- c) La declaratoria de estado de excepción cumple los requisitos formales y materiales previstos en la ley?; y,
- d) Las medidas adoptadas con fundamento en el estado de excepción cumplen los requisitos formales y materiales previstos en la ley?

A partir del planteamiento de estos problemas jurídicos, la Corte Constitucional analiza la causa en los siguientes términos:

a) Facultad del Presidente de la República para decretar los estados de excepción.-

El Presidente de la República está constitucionalmente facultado para decretar estados de excepción en todo el territorio nacional o en parte de él, de conformidad con el artículo 164 de la Constitución, siempre que se presenten alguna de las causales previstas en la citada norma suprema, supuesto que exige a la Corte Constitucional efectuar un análisis sobre la naturaleza jurídica y la finalidad de los estados de excepción, así como determinar si para su declaratoria se han cumplido los requisitos formales y materiales exigidos en la Constitución y la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional.



b)Cuál es la naturaleza jurídica y la finalidad de los estados de excepción?

La Corte Constitucional, en la Sentencia No. 0001-08-SEE-CC, definió a los estados de excepción como la *“potestad de la que disponen los Estados para conjurar problemas y defender los derechos de las personas que viven en su territorio y que, por una situación no previsible, no pueden ser garantizados con los mecanismos regulares y ordinarios establecidos en la Constitución y en la ley. El Estado utiliza, entonces, esta figura jurídica para solventar crisis extraordinarias y emergentes”*.

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

En el ámbito del derecho internacional, como en el derecho interno, el estado de excepción implica la suspensión del ejercicio de determinados derechos constitucionales; no obstante, aquello no constituye que esta facultad tenga el carácter de ilimitado. En estas circunstancias, cabe mencionar que los Estados tienen el deber de garantizar su propia seguridad y hacer respetar los derechos de los ciudadanos, por lo que el único fin de la declaratoria de estados de excepción es el respeto de los derechos, la defensa de la democracia y de las instituciones del Estado¹.

c) La declaratoria de estado de excepción cumple los requisitos formales y materiales previstos en la ley?

c.1.- Control Formal de la declaratoria de estado de excepción.-

Corresponde a la Corte Constitucional, en primer lugar, determinar si el Decreto Ejecutivo No. 872, expedido el 5 de septiembre de 2011, cumple los requisitos establecidos en el artículo 120 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional.

En el referido Decreto Ejecutivo, el Presidente de la República señala que el 7 de mayo de 2011 se efectuó el proceso de referéndum y consulta popular, relativos a cambios a reformas a la Constitución y al Código Orgánico de la Función Judicial (Preguntas 4 y 5 del referéndum), a fin de proceder a la transformación de la Justicia en el Ecuador. Señala además que como consecuencia de los resultados de la consulta popular se designó un Consejo de la Judicatura

¹ 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.

Transitorio por el lapso de 18 meses.

El Presidente de la República manifiesta también que el Presidente de la Judicatura Transitorio, mediante oficio No. 123-P-CJT-MJ-2011 del 29 de agosto de 2011, solicitó la declaratoria del estado de excepción en la Función Judicial, en razón de que : “i) no se cuenta con sistemas informáticos apropiados que permitan generar una información sólida para la planificación estratégica institucional; ii) no se ha sostenido los procesos de modernización por lo que no se han conseguido los resultados esperados; iii) las estructuras orgánico funcionales nos e compadecen con las exigencias ciudadanas de la Función Judicial; iv) los procedimientos judiciales no han tomado en cuenta el desarrollo tecnológico y no han mejorado sus etapas, fases y pasos lo que ha conspirado con una falta de oportunidad en la administración de justicia; v) la incorporación de la tecnología a los procesos tanto judiciales como institucionales tiene fundamental importancia para erradicar la acumulación de causas así como la inacción de los órganos de administración que han conspirado contra el derecho de los ciudadanos a una administración de justicia eficiente y oportuna; vi) que no existe una adecuada coordinación entre las diferentes instituciones de la Función Judicial y de ésta con las dependencia involucradas con el sistema de justicia y seguridad ciudadana; vii) el aumento anual de causas que requieren de atención y servicio de la Función Judicial en el año 2008 fue superior en un cuarenta por ciento (40 %) con respecto al año 2002; viii) el decremento de la resolución de las causas ocasionó que en el mejor de los casos se cumpla únicamente con el setenta por ciento (70 %) de resoluciones previstas en el año pasado; ix) todas las condiciones antes indicadas han generado un represamiento de aproximadamente un millón doscientas quince mil causas que debe ser atendidas”; razones que han servido al Presidente de la República para calificar como “angustiante” la situación de la Función Judicial y que -a su criterio- “podría generar una grave conmoción interna”, con lo cual estima cumplida una de las causales prevista en el artículo 164 de la Carta Suprema de la República y en consecuencia justificada la declaratoria del estado de excepción.

Se advierte así mismo en el Decreto 872 que el ámbito territorial de su aplicación es en toda la República y por el lapso de 60 días.

Según el dictamen de mayoría, el Decreto Ejecutivo No. 872 “no contempla derechos susceptibles de limitación”; sin embargo, del examen a la luz de los tratados internacionales de derechos humanos, se verificará que en realidad sí existen derechos afectados.

Si bien en el Decreto que se analiza se dispone (en el artículo 6) notificar la declaratoria del estado de excepción a la Asamblea Nacional y a la Corte Constitucional, cabe destacar que el Ecuador, al ser Parte de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (Pacto de San José de Costa Rica) se obligó voluntariamente a cumplir sus disposiciones. El artículo 27 de la referida



Convención dispone que al hacer uso de los estados de excepción (que supone la suspensión de derechos), los Estados Partes deben “informar inmediatamente a los demás Estados Partes en la presente Convención, por conducto del Secretario General de la Organización de Estados Americanos”, norma que es concordante con el artículo 164 de la Constitución, que dispone que la declaratoria del estado de excepción debe contener “las notificaciones que correspondan de acuerdo a la Constitución y a los tratados internacionales”; por tanto no se halla cumplido este requisito formal.

c.2.- Control material de la declaratoria de estado de excepción.-

Respecto del análisis material de constitucionalidad de la declaratoria del estado de excepción en la Función Judicial, contenida en el Decreto Ejecutivo No. 872, corresponde a la Corte Constitucional verificar si se cumplen los requisitos previstos en el artículo 121 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional.

Dicha norma exige el cumplimiento de los siguientes presupuestos: 1) Que los hechos alegados en la motivación hayan tenido real ocurrencia; 2) Que los hechos constitutivos de la declaratoria configuren una agresión, un conflicto armado internacional o interno, grave conmoción interna, calamidad pública o desastre natural; 3) Que los hechos constitutivos de la declaratoria no puedan ser superados a través del régimen constitucional ordinario; y, 4) Que la declaratoria se decrete dentro de los límites temporales y espaciales establecidos en la Constitución de la República.

La resolución de mayoría señala que las razones invocadas en el Decreto Ejecutivo No. 872 son de dominio público, pues “es conocido el represamiento de causas por falta de despacho, titulares de judicatura que no se han podido elegir hasta la actualidad, infraestructura insuficiente, falta de tecnología de última generación que facilite el servicio judicial, falta de recursos económicos, entre otros aspectos...”, y señala además que la causal constitucional invocada grave conmoción interna “está sustentada en hechos reales y de conocimiento público”. Si bien nadie puede desconocer la situación por la que atraviesa la Función Judicial, en cuanto a que no brinda una ágil y eficiente administración de justicia, lo cual se debe a las razones expuestas en el fallo de mayoría, resulta necesario identificar qué se entiende por “grave conmoción interna” y determinar si la situación de la Función Judicial encaja en dicho concepto.

Doctrinariamente se acepta que el estado de conmoción interna o interior -fuera de toda interpretación discrecional que lleva a una peligrosa arbitrariedad- consiste en una situación extraordinaria de perturbación o amenaza del orden público, de gran magnitud, que ponga en peligro la estabilidad estatal, que no

pueda ser afrontada por el Gobierno con sus atribuciones ordinarias y que por tanto requiere unas facultades extraordinarias para la solución y restablecimiento del orden público².

En el caso de la Función Judicial, si bien es innegable el represamiento de procesos, así como la falta de jueces titulares, infraestructura y tecnología, ello de ninguna manera constituye una situación “extraordinaria de perturbación” ni “amenaza de gran magnitud al orden público”, ni mucho menos se ha puesto en peligro la estabilidad del Estado. En consecuencia, no existe la “grave conmoción interna” invocada en el Decreto Ejecutivo 872, sino la mera suposición de la hipotética posibilidad de que ello “podría ocurrir”, lo que contradice el artículo 121 numeral 1 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, que exige de modo imperativo: “*Que los hechos alegados en la motivación hayan tenido real ocurrencia*”.

El numeral 2 de la citada norma legal señala además que para la procedencia de la declaratoria del estado de excepción, es requisito: “*Que los hechos constitutivos de la declaratoria configuren una agresión, un conflicto armado internacional o interno, grave conmoción interna, calamidad pública o desastre natural*”, situaciones que no se han presentado en nuestro país; por tanto, el Decreto 872 incumple este requisito.

El numeral 3 del artículo 121 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional exige además “*que los hechos constitutivos de la declaratoria no puedan ser superados a través del régimen constitucional ordinario*”. Si bien la falta de agilidad y eficiencia en la administración de justicia se debe a la falta de jueces, infraestructura y tecnología de última generación, hay que tener presente que, mediante Consulta Popular convocada a instancia del Presidente de la República, la misma que fue respaldada mayoritariamente por los ciudadanos, se encargó al Consejo de la Judicatura Transitorio, para que ejerza “todas las facultades establecidas en la Constitución”, como se indica en el considerando séptimo del Decreto 872; por tanto, corresponde al Consejo de la Judicatura Transitorio, definir y ejecutar las políticas para el mejoramiento y modernización del sistema judicial, como lo señala el artículo 181 numeral 1 de la Constitución de la República.

De ello se infiere que nuestra Carta Suprema establece un mecanismo de modernización y mejoramiento de la actividad judicial, siendo en consecuencia, innecesaria la declaratoria de estado de excepción en dicha Función del Estado; lo contrario implica asumir que, al cabo de sesenta días, se restituiría la normalidad en la Función Judicial, y se contaría ya con nuevos jueces titulares, con nueva infraestructura y totalmente equipadas con tecnología de última

² BERNAL PINZON Diana; SANDOVAL ESPITIA Jenny: “Alcances y Limitaciones del Estado de Conmoción Interior”; Pontificia Universidad Javeriana, Facultad de Ciencia Jurídica – pág. 95 y 96 - Bogotá, año 2003.

- 39- treinta y nueve (39)



generación, y que -como consecuencia de ello- se acabará el represamiento de las causas judiciales, lo cual constituye un falacia, pues para lograr ese objetivo se debe transitar por un proceso administrativo y económico que supone la convocatoria a los respectivos concursos de méritos y oposición, contratación de obras, compra de bienes, etc., que no se lo efectuará en el plazo previsto en el Decreto de estado de excepción.

d) Las medidas adoptadas con fundamento en el estado de excepción cumplen los requisitos formales y materiales previstos en la ley?

d.1.- Control formal de las medidas adoptadas.-

En el presente caso debe la Corte Constitucional establecer el cumplimiento de los requisitos formales de las medidas adoptadas en virtud de la declaratoria de estado de excepción, conforme lo previsto en el artículo 122 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional. Al efecto se advierte que el estado de excepción ha sido declarado mediante la expedición del Decreto Ejecutivo No. 872 del 5 de septiembre de 2011 por parte del Presidente de la República, quien está facultado para ello y ha observado los principios de temporalidad y territorialidad.

d.2.- Control material de las medidas dictadas con fundamento en el estado de excepción.-

Las medidas adoptadas en el Decreto Ejecutivo 872 son las siguientes:

- 1) Declarar la movilización nacional especialmente en todo el personal de la Función Judicial, con la finalidad de garantizar el acceso a la justicia oportuna e integral a los habitantes del Ecuador;
- 2) Declarar acción prioritaria la formulación, ejecución e implementación de los proyectos de cambio de la justicia en el Ecuador, mediante el Plan de Transformación de la Justicia; y,
- 3) Que el Ministerio de Finanzas sitúe los recursos suficientes para atender la emergencia.

La movilización al personal de la Función Judicial se traduce en el hecho de que, durante el periodo de excepcionalidad (60 días), los funcionarios judiciales deben acudir a laborar los días sábados; sin embargo no se atiende al público, no se celebran audiencia ni otras diligencias procesales, pues dichos funcionarios deben dedicarse a efectuar inventarios de causas, labor que realizan a puerta cerrada. Es importante que la Función Judicial realice el inventario de procesos, a fin de contribuir a la agilidad en la administración de justicia; mas dicha tarea bien pudo haber sido dispuesta por el Consejo de la Judicatura Transitorio, sin

necesidad de recurrir a la declaratoria del estado de excepción en dicha función del Estado.

Si el fundamento de tal declaratoria es que se busca mejorar el sistema de justicia, implicaría que, una vez concluido el estado excepcional y luego de haberse entregado los recursos económicos necesarios, por parte del Ministerio de Finanzas, los males que acusa la Función Judicial -y que han sido señalados por el Ejecutivo- ya estarán resueltos, lo cual carece de veracidad, a menos que durante los sesenta días que dure el estado de excepción se efectúe los respectivos concursos de méritos y oposición para nombrar a los respectivos jueces titulares y más servidores judiciales, se dote de infraestructura y tecnología de última generación; lo que lleva a concluir inevitablemente que el estado de excepción decretado deviene en innecesario

Si no existe la “grave conmoción interna” invocada por el Presidente de la República, no cabe disponerse las medidas de carácter excepcional contenidas en el Decreto Ejecutivo No. 872, pues para la transformación y mejoramiento de la Función Judicial es preciso sujetarse a las normas constitucionales que regulan el funcionamiento y las medidas de control de cada una de las funciones del Estado.

Finalmente, la Corte no puede desentenderse de las implicaciones que genera el Decreto Ejecutivo de declaratoria de estado de excepción en la Función Judicial. El artículo 168 numeral 2 de la Constitución dispone que “la Función Judicial gozará de autonomía administrativa, económica y financiera”, autonomía que se entiende como la capacidad de autogobernarse y de expedir sus propias decisiones y establecer sus lineamientos para la eficiente administración de justicia.

De aceptarse la constitucionalidad de la declaratoria del estado de excepción en la Función Judicial, significaría desconocer la independencia interna y externa que la Carta Magna otorga a dicha función del Estado, y en consecuencia, transgredir el artículo 168 numeral 1 del texto constitucional, aspecto que no ha sido observado por el Presidente de la República, quien está obligado a cumplir y hacer cumplir la Constitución, conforme lo ordena el artículo 147 numeral 1 ibídem.

IV

DECISION

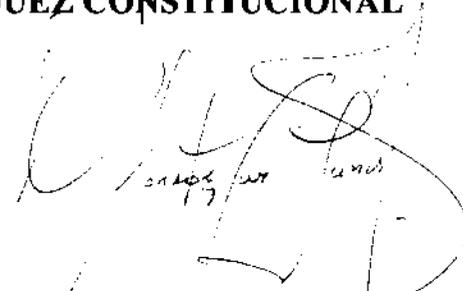
En mérito de lo expuesto, **ADMINISTRANDO JUSTICIA CONSTITUCIONAL Y POR MANDATO DE LA CONSTITUCIÓN DE LA REPUBLICA DEL ECUADOR**, La Corte Constitucional para el periodo de transición expide el siguiente:

DICTAMEN:

- 1.- Declarar la inconstitucionalidad, formal y material, de la declaratoria del estado de excepción contenida en el Decreto Ejecutivo No. 872 del 5 de septiembre de 2011, expedido por el Ec. Rafael Delgado Correa, Presidente Constitucional de la República; y,
- 2.- Notificar y Publicar esta sentencia en el Registro Oficial.-



Dr. Hernando Morales Vinuesa
JUEZ CONSTITUCIONAL



Dr. Alfonso Luz Yunes
JUEZ CONSTITUCIONAL



1