



CORTE CONSTITUCIONAL

PARA EL PERÍODO DE TRANSICIÓN

Quito, D. M., 24 de febrero del 2010

Sentencia N.º 0004-10- SEE-CC

CASO N.º 0001-10-EE

Juez Sustanciador: *Dr. Edgar Zárate Zárate*

LA CORTE CONSTITUCIONAL, para el período de transición

I. ANTECEDENTES

Resumen de admisibilidad:

La Presidencia de la República, mediante oficio N.º T.372-SNJ-10-105 del 20 de enero del 2010, envió al Presidente de la Corte Constitucional la notificación de declaratoria de Estado de Excepción en la Empresa Estatal Petróleos del Ecuador, PETROECUADOR, y sus empresas filiales, contenida en el Decreto Ejecutivo N.º 228 del 19 de enero del 2010.

De conformidad con lo establecido en el artículo 81 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, el Pleno de la Corte Constitucional, para el período de transición, una vez recibida la notificación, procede a realizar el sorteo de rigor en sesión ordinaria del 3 de febrero del 2010, correspondiendo sustanciar la presente causa al doctor Edgar Zárate Zárate, Juez Constitucional.

II. LA NORMA OBJETO DE PRONUNCIAMIENTO DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

La Corte Constitucional, para el periodo de transición, examina la constitucionalidad del Decreto Ejecutivo N.º 228 del 19 de enero del 2010, de Declaratoria de Estado de Excepción, cuyo texto se transcribe íntegramente a continuación:

“No. 228

RAFAEL CORREA DELGADO

PRESIDENTE CONSTITUCIONAL DE LA REPUBLICA:

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 el 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;

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 intervenir 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 de eficiencia en las áreas de: Exploración y producción; Industrialización; y, Comercialización y transporte de petróleo; y,

En ejercicio de las facultades que le confieren el artículo 164 de la Constitución Política de la República; así como el artículo 2, 36 y siguientes de la Ley de seguridad Pública y del Estado;

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.





CORTE CONSTITUCIONAL

PARA EL PERÍODO DE TRANSICIÓN

Caso N.º 0001-2010-EE

3

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 grave conmoción interna. Por ello es necesario continuar con el esfuerzo indicado 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 de Petroecuador, por ello debe mantenerse, para obtener la estabilización definitiva del sistema.

Artículo 3.- *Esta declaratoria de estado de excepción no habilita la contratación por emergencia fundada en el presente decreto.*

Artículo 4.- *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 5.- *El Ministerio de Finanzas situará los recursos suficientes para atender la emergencia.*

Artículo 6.- *Notifíquese esta declaratoria a la Asamblea Nacional y a la Corte Constitucional.*

Artículo 7.- *De la ejecución del presente decreto ejecutivo que entrará en vigencia desde la fecha de su expedición, sin perjuicio de su publicación en el Registro Oficial,*

encárguense los ministros de Defensa, Finanzas; y, de Recursos Naturales No Renovables.

Dado en el Palacio Nacional, en San Francisco de Quito, Distrito Metropolitano, el día de hoy 19 de enero del 2010."

III. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS

Competencia de la Corte

El Pleno de la Corte Constitucional, para el período de transición, es competente para conocer y resolver sobre la constitucionalidad de la declaratoria de estado de excepción, en el ejercicio de las atribuciones establecidas en la Constitución de la República y en las normas de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, en la Empresa Estatal Petróleos del Ecuador, PETROECUADOR, y sus empresas filiales, de conformidad con lo previsto en el artículo 436, numeral 8 de la Constitución de la República del Ecuador, publicada en el Registro Oficial N.º 449 del 20 de octubre del 2008; en la resolución publicada en el Suplemento del Registro Oficial N.º 451 del 22 de octubre del 2008, y en los artículos 119, 120, 121, 122, 123, 124, 125 y demás pertinentes de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional.

De esta forma, conforme mandato constitucional, a esta Corte le corresponde pronunciarse de modo inmediato sobre la constitucionalidad o no de las declaratorias de estado de excepción, cuando impliquen la suspensión de derechos constitucionales. Este examen de constitucionalidad es integral, puesto que corresponde a la Corte Constitucional analizar si dicha declaratoria contenida en el Decreto Ejecutivo reúne los requisitos formales y materiales previstos en la Constitución de la República y la ley, ya que *"los estados de excepción son un instrumento útil para atender situaciones excepcionales, pero, ello no excluye que su uso deba hacerse rigurosamente ceñido a las exigencias de la Constitución"*¹.

Determinación de los problemas jurídicos a ser tratados en el presente caso

Se recuerda que *"la regulación constitucional de los estados de excepción (...) responde a la decisión del constituyente de garantizar la vigencia y eficacia de la Constitución aun en situaciones de anormalidad. La necesidad no se convierte en fuente de derecho y en vano puede apelarse, en nuestro ordenamiento, al aforismo *salus republicae suprema lex est*, cuando, ante circunstancias extraordinarias, sea necesario adoptar normas y*

¹ José Vicente Barreto Rodríguez, *La Acción de Tutela*, Bogotá, LEGIS, Segunda Edición, p. 145.



CORTE CONSTITUCIONAL

PARA EL PERÍODO DE TRANSICIÓN

Caso N.º 0001-2010-EE

5

medidas que permitan enfrentarlas. Los estados de excepción constituyen la respuesta jurídica para este tipo de situaciones. La particular estructura, naturaleza y limitaciones de la respuesta que ofrece el ordenamiento constitucional, obedece a que ella es precisamente una respuesta jurídica”².

Para determinar la constitucionalidad o no de la declaratoria de estado de excepción en la Empresa Estatal Petróleos del Ecuador, PETROECUADOR, y sus empresas filiales, debemos analizar los siguientes problemas jurídicos: a) Cumplimiento de los requisitos formales de la declaratoria de estado de excepción, establecidos en el artículo 166 de la Constitución de la República y artículo 120 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional; y, b) Cumplimiento de los requisitos materiales de la declaratoria de estado de excepción, previstos en el artículo 166 ibídem y artículo 121 ibídem.

Control formal de la declaratoria de estado de excepción

Previo a emitir un pronunciamiento respecto al cumplimiento de los requisitos formales de la declaratoria de estado de excepción contenida en el Decreto Ejecutivo N.º 228, es necesario señalar que esta Corte, mediante sentencias N.º 001-08-SEE-CC, 0001-09-SEE-CC, 0003-09-SEE-CC y 0003-10-SEE-CC, declaró la constitucionalidad de los Decretos Ejecutivos N.º 1440 del 19 de noviembre del 2008, 1544 del 20 de enero del 2009, 1680 del 20 de abril del 2009, 1838-A del 20 de julio del 2009, 101 del 19 de octubre del 2009 y 180 del 19 de diciembre del 2009, cuyos contenidos guardan relación con el Decreto Ejecutivo materia de estudio. En este examen realizado por la Corte se determinó que los referidos Decretos Ejecutivos cumplían con los requisitos formales y materiales establecidos en la Constitución de la República y la ley de la materia para la declaratoria de estado de excepción.

Por tanto, al tratarse de un mismo hecho contenido en un texto idéntico, resulta inoficioso detallar nuevamente el análisis respecto del cumplimiento de los requisitos formales de la declaratoria de estado de excepción, pues su contenido ha pasado el examen integral y ha sido establecida su conformidad con la Constitución. Sin embargo, se reitera que el Decreto Ejecutivo N.º 228 cumple con los requisitos formales establecidos en el artículo 120 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional. En efecto, se verifican los hechos que dieron lugar a la declaratoria, la causal constitucional y la justificación de la misma, el ámbito territorial y temporal, entre otros. Así, la declaratoria, conforme consta en el texto del Decreto Ejecutivo, se funda en la deficiente administración de la Empresa Estatal de Petróleos del Ecuador, PETROECUADOR, que significa una pérdida de ingresos para el desarrollo del pueblo ecuatoriano, lo que puede

² Ibídem, p. 146.

provocar una grave conmoción interna. Por ello, el Ejecutivo considera necesario continuar con la movilización nacional, económica y militar de la Fuerza Naval, para revertir esa tendencia negativa que por muchos años afectó al sistema Petroecuador.

Control material de la declaratoria de estado de excepción

Además del control formal de la declaratoria de estado de excepción, corresponde a la Corte Constitucional el examen de los requisitos materiales de la declaratoria de estado de excepción, que conlleva a constatar lo siguiente: 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 República³. Así como, al realizar el control material de las medidas dictadas, se debe verificar que se cumpla con: 1. Que sean estrictamente necesarias para enfrentar los hechos que dieron lugar a la declaratoria, y que las medidas ordinarias sean insuficientes para el logro de este objetivo; 2. Que sean proporcionales al hecho que dio lugar a la declaratoria; 3. Que exista una relación de causalidad directa e inmediata entre los hechos que dieron lugar a la declaratoria y las medidas adoptadas; 4. Que sean idóneas para enfrentar los hechos que dieron lugar a la declaratoria; 5. Que no exista otra medida que genere un menor impacto en términos de derechos y garantías; 6. Que no afecten el núcleo esencial de los derechos constitucionales, y se respeten el conjunto de derechos intangibles; y, 7. Que no se interrumpa ni se altere el normal funcionamiento del Estado⁴. De esta forma, el control material *“se ocupa de establecer la existencia real de las circunstancias y hechos en los que se sustenta la respectiva declaratoria del estado de excepción”*⁵.

En virtud de los antecedentes particulares del caso en estudio que fueron mencionados en líneas anteriores, esta Corte Constitucional por reiteradas ocasiones ha efectuado el control material de la declaratoria de estado de excepción a la empresa Estatal Petróleos del Ecuador PETROECUADOR, y las 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 Petroamazonas, llegando a determinar la constitucionalidad de la misma, bajo ciertas

³ Ver artículo 121 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional.

⁴ Ver artículo 123 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional.

⁵ Eduardo Cifuentes Muñoz, *Los Estados de Excepción Constitucional en Colombia*, en Revista IUS et PRAXIS, Derecho en la Región, Reformas Constitucionales, Chile, Universidad de Talca, Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, 2002, p.121.



CORTE CONSTITUCIONAL

PARA EL PERÍODO DE TRANSICIÓN

Caso N.º 0001-2010-EE

7

consideraciones y términos que conviene citar, los cuales tienen relación a los principios de temporalidad en armonía con el de excepcionalidad y necesidad.

En sentencia N.º 0003-09-SEE-CC del 3 de septiembre del 2009, esta Corte estableció:

“...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. (...)

Por otro lado, el propio Art. 166 inciso tercero, 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 desaparecen, por el contrario, no habiendo 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. (...) Respecto de 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 practicante 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. (...) En definitiva, las medidas adoptadas resultan proporcionales a las circunstancias que las generan⁶ y son necesarias porque no existen otros medios legales y normales para superar la crisis (principio de necesidad señalado ut supra).

Bajo estos argumentos, la Corte, en la referida sentencia, concluyó:

“... los Decretos Ejecutivos 1680 y 1838-A son constitucionales en tanto y cuanto, 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, especialmente cuando las autoridades del propio Estado admiten que ya no subsisten los motivos que originaron la suspensión”⁷.

Posteriormente, mediante sentencia N.º 0003-10-SEE-CC, en atención al principio de necesidad, la Corte determinó: “El principio de necesidad.- Los principios que informan la validez constitucional de los estados de excepción son, a no dudarlo, interdependientes y de igual valor, situación que en el presente caso se torna más evidente al mantenerse la situación de grave irregularidad en la que

⁶ Véase, Faúndez Ledesma, Héctor: *El Sistema Interamericano de Protección de los Derechos Humanos*, San José, IIDH, Tercera Edición, 2004, pág. 126.

⁷ Id., pág. 127.

se ha colocado a la empresa Petroproducción y las distintas fases de la actividad petrolera, la adopción de medidas excepcionales se hace tanto más necesaria si se considera que el dejar de adoptarlas ocasionaría una peligrosa situación que pondría en riesgo este importante sector de la economía nacional. (...) Esta Corte concluye, en consecuencia, que al igual que los anteriores estados de excepción, el declarado mediante Decreto Ejecutivo N.º 101 obedece a una imperiosa necesidad de superar una grave situación de deterioro de la actividad petrolera a cargo de Petroproducción y sus filiales". Es así como, reitera la Corte que: "en consideración a que la prolongada situación de gravedad que aqueja a la actividad petrolera, impone la continuación de medidas ya adoptadas en las anteriores declaraciones de estados de excepción en Petroproducción, cuya constitucionalidad fue estudiada por esta Corte. En efecto, la referida sentencia⁸ definió que, medidas 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, constituían medidas ajustadas a la Carta Fundamental.

Como se observa, guardando armonía con los argumentos expuestos y ratificando en el presente caso las causas excepcionales que motivaron la declaratoria del estado de excepción, se deja claro que el control de constitucionalidad del Decreto Ejecutivo N.º 228, efectuado por la Corte, no constituye un mero formalismo para prolongar sin límite un estado de excepción, sino por el contrario, este control se torna necesario para cuidar el respeto de los derechos constitucionales de las personas, como un límite y freno al abuso de la discrecionalidad, pues forzosamente la declaratoria de estado de excepción impone al juez constitucional el deber de observar la existencia de los principios de necesidad, proporcionalidad, legalidad, temporalidad, territorialidad y razonabilidad, conforme lo establece el artículo 164 de la Constitución de la República.

Por otra parte, manteniendo la línea jurisprudencial existente en la materia, una de las preocupaciones de esta Corte radica en el mantenimiento de las causas que originaron el estado de excepción en el sistema de Petroecuador, es decir, en la persistencia de los hechos que obligaron al Presidente de la República, por razones de necesidad y excepcionalidad, a continuar con la medida; ante tal circunstancia, se considera que el Estado debe adoptar todas las medidas necesarias para lograr superar las situaciones de anormalidad, y restablecer el orden, lo cual significa elevar el nivel de eficiencia en la administración de la Empresa Estatal de Petróleos del Ecuador, Petroecuador, y sus empresas filiales, con el propósito de garantizar la vigencia de un estado constitucional de derechos y justicia, a más de ajustar nuestro ordenamiento jurídico a los compromisos internacionales en materia de derechos humanos. En este sentido, se recuerda al Ejecutivo que bajo el amparo de la Constitución de la República no es factible la presencia de estados de excepción permanentes por la amenaza que constituyen al efectivo ejercicio de los derechos constitucionales, debiendo el Estado, una vez superadas las situaciones anormales por las cuales fue necesario decretar el estado

⁸ Ver sentencia No. 0003-09-SEE-CC.





CORTE CONSTITUCIONAL

PARA EL PERÍODO DE TRANSICIÓN

Caso N.º 0001-2010-EE

9

excepción, declarar restablecido el orden público y la plena vigencia de los derechos constitucionales.

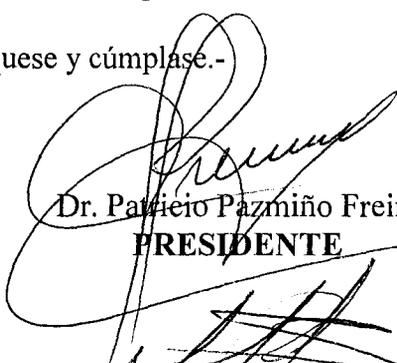
Una vez demostrado que las causas formales y materiales de la declaratoria de estado de excepción, a través del Decreto Ejecutivo N.º 228, se encuentran plenamente justificadas, esta Corte, precautelando el bienestar general e individual, expide la siguiente:

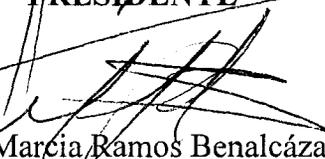
IV. DECISIÓN:

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 el siguiente:

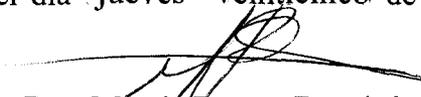
DICTAMEN

1. Declarar la Constitucionalidad de la Declaración de Estado de Excepción establecida en el Decreto N.º 228 del 19 de enero del 2010.
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. Exhortar a las autoridades, directivos y trabajadores de la Empresa Estatal de Petróleos del Ecuador, PETROECUADOR, sus empresas filiales, y a la empresa PETROAMAZONAS, a que adopten los esfuerzos y precauciones para garantizar y proteger los derechos constitucionales y cumplir con el objetivo que persigue la declaratoria de estado de excepción.
4. Notifíquese publíquese y cúmplase.-


Dr. Patricio Pazmiño Freire
PRESIDENTE


Dra. Marcía Ramos Benalcázar
SECRETARIA GENERAL (E)

Razón: Siento por tal, que el Dictamen que antecede fue aprobado por el Pleno de la Corte Constitucional, para el período de transición, con siete votos a favor, de los doctores: Luis Jaramillo Gavilanes, Patricio Herrera Betancourt, Hernando Morales Vinuesa, Ruth Seni Pinoargote, Manuel Viteri Olvera, Edgar Zárate Zárate y Patricio Pazmiño Freire, sin contar con la presencia de los doctores Alfonso Luz Yunes y Nina Pacari Vega, en sesión del día jueves veinticinco de febrero del dos mil diez. Lo certifico.



Dra. Marcia Ramos Benalcázar
SECRETARIA GENERAL (E)



MRB/pgs/ccp