

Quito, D.M. 05 de enero de 2022

CASO No. 9-21-EE

**EL PLENO DE LA CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR,
EN EJERCICIO DE SUS ATRIBUCIONES CONSTITUCIONALES Y
LEGALES, EXPIDE LA SIGUIENTE**

DICTAMEN

I. Antecedentes

1. El 17 de diciembre de 2021, el presidente de la República del Ecuador, Guillermo Lasso Mendoza, remitió a la Corte Constitucional el oficio N.º T.147-SGJ-21-0210 con el que comunicó la expedición del decreto ejecutivo N.º 296, de 17 de diciembre de 2021 (también, “Decreto”), relativo a la “*calamidad pública en el cantón Zaruma*”. Al oficio se adjuntó la copia certificada del Decreto.
2. El sistema de sorteos automatizado de la Corte Constitucional determinó que el juez constitucional Alí Lozada Prado sea quien sustancie la presente causa. En providencia de 20 de diciembre de 2021, el referido juez sustanciador avocó conocimiento del caso y, además, solicitó a la Presidencia de la República que en el término de un día remita la constancia de las notificaciones efectuadas a los organismos correspondientes.
3. Con fecha 20 de diciembre de 2021¹, la Presidencia de la República remitió a la Corte copias certificadas de las notificaciones correspondientes a nivel nacional e internacional.

II. Competencia

4. El Pleno de la Corte Constitucional es competente para conocer y resolver sobre la constitucionalidad del Decreto, de conformidad con los artículos 166 y 436.8 de la Constitución de la República, en concordancia con los artículos 75.3.c y 119 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (en adelante, “LOGJCC”).

III. Control de constitucionalidad

A. Control formal de la declaratoria

5. De conformidad con el artículo 120 de la LOGJCC, al realizar el control formal de la declaratoria de estado de excepción (también, “la declaratoria”), le corresponde a la

¹ Mediante escrito ingresado el 20 de diciembre de 2021, la Presidencia de la República puso en conocimiento a la Corte Constitucional las copias certificadas de las notificaciones realizadas a la Asamblea Nacional, Corte Constitucional, Naciones Unidas y Organización de Estados Americanos, respecto del decreto ejecutivo N.º 296, de 17 de diciembre de 2021.

Corte Constitucional verificar el cumplimiento de los siguientes requisitos: (i) la identificación de los hechos y de la causal constitucional que se invoca; (ii) la justificación de la declaratoria; (iii) la definición del ámbito territorial y temporal de la declaratoria; (iv) que los derechos afectados sean susceptibles de limitación, cuando fuere el caso; y, (v) las notificaciones que correspondan de acuerdo con la Constitución y con los tratados internacionales.

6. Respecto del **primer requisito**, el Decreto en su parte considerativa menciona que los hechos por los cuales se declara el estado de excepción son los siguientes:

Que el 15 de diciembre de 2021 se produjo un nuevo hundimiento en el casco urbano del cantón Zaruma, entre las calles Colón y Ernesto Castro como se evidencia en el Informe de Situación No. 03 producido por el Servicio Nacional de Gestión de Riesgos y Emergencias; zona que se encuentra localizada del área categorizada con riesgo muy alto “Mapa de Riesgos de Desplazamientos del terreno en la ciudad de Zaruma” entregados por el Servicio Nacional de Gestión de Riesgos y Emergencias en marzo del 2020;

Que el desplazamiento vertical (hundimiento) se debe presuntamente a la existencia de labores mineras subterráneas, construidas a pocos metros de profundidad desde la superficie, con un perfil del subsuelo compuesto de arcillas de estratos entre 15 y 25 metros sobre capas de roca [sic] de bajas características geomecánicas (andesitas diaclasadas y brechas volcánicas);

Que producto de este evento antrópico, se registraron hasta la suscripción de este Decreto Ejecutivo las siguientes afectaciones: 300 personas evacuadas, 2 familias damnificadas, 46 familias afectadas, 8 personas damnificadas, 175 personas afectadas, 1 vivienda afectada, 3 viviendas destruidas (de las cuales 2 eran consideradas patrimoniales), y 2 viviendas en riesgo;

Que la explotación minera ilegal e irregular, a más de deteriorar el entorno natural y poner en grave riesgo la estabilidad de la zona y las obras de remediación en proceso de ejecución, dificultan la realización de estudios a profundidad que permitan identificar las vulnerabilidades estructurales del territorio y por tanto proteger la vida de sus habitantes, previniendo riesgos que son desencadenados por acciones antrópicas...

7. Asimismo, en el artículo 1 del Decreto, se identifica como causal para la declaración del estado de excepción a la *calamidad pública*, misma que se encuentra prevista en el artículo 165 de la Constitución. Por lo tanto, la declaratoria cumple con el requisito de forma establecido en el artículo 120.1 de la LOGJCC.

8. Sobre el **segundo requisito**, el artículo 1 del Decreto establece lo siguiente:

Artículo 1.- DECLARAR el estado de excepción por calamidad pública en el cantón Zaruma, provincia de El Oro, por el plazo de 60 días. Esta declaratoria se fundamenta en los hundimientos ocurridos en este cantón que afectan los derechos de sus habitantes y el patrimonio de la ciudad a causa de la actividad minera ilegal.

El objetivo del estado de excepción es atender la calamidad pública que se ha suscitado y a los habitantes afectados por ella, así como prevenir calamidades similares en el futuro.

9. En consecuencia, se desprende que en el Decreto se da una justificación acerca de la necesidad de la expedición de un estado de excepción, por lo que se cumple con el requisito de forma previsto en el artículo 120.2 de la LOGJCC.
10. Acerca del **tercer requisito**, en el referido artículo 1, se establecen tanto el ámbito territorial (*cantón Zaruma*) como el temporal (*60 días*) de vigencia del estado de excepción, por lo que se cumple el requisito de forma previsto en el artículo 120.3 de la LOGJCC.
11. En relación al **cuarto requisito**, los artículos 3 y 4 del Decreto Ejecutivo disponen la suspensión y limitación de los derechos de: (i) inviolabilidad de domicilio y (ii) libertad de tránsito. Estos derechos son susceptibles de suspensión y limitación mediante estado de excepción, conforme lo establecido en el artículo 165 de la Constitución². Por lo tanto, se cumple con el requisito formal contenido en el artículo 120.4 de la LOGJCC.
12. Sobre el **quinto requisito**, si bien el Decreto no contiene una disposición relativa a la notificación de la declaratoria de estado de excepción a los organismos nacionales e internacionales correspondientes, la Presidencia de la República puso en conocimiento de esta Corte (ver párrafo 3 *supra*) copias certificadas de las notificaciones correspondientes a los mencionados organismos nacionales e internacionales. Consecuentemente, se verifica el cumplimiento del requisito de forma contemplado en el artículo 120.5 de la LOGCC.
13. Por lo antes expuesto, esta Corte verifica que la declaratoria de estado de excepción contenida en el Decreto Ejecutivo No. 296 cumple con los requisitos formales establecidos en el artículo 120 de la LOGJCC.

B. Control material de la declaratoria

14. Dentro del control material de la declaratoria de estado de excepción, el artículo 121 de la LOGJCC establece que la Corte Constitucional debe verificar los siguientes requisitos: (i) que los hechos alegados en la motivación hayan tenido real ocurrencia; (ii) que los hechos constitutivos de la declaratoria configuren una agresión, un conflicto armado internacional o interno, grave conmoción interna, calamidad pública o desastre natural; (iii) que los hechos constitutivos de la declaratoria no puedan ser superados a través del régimen constitucional ordinario; y, (iv) que la declaratoria se decrete dentro de los límites temporales y espaciales establecidos en la Constitución de la República.
15. Corresponde, entonces, verificar si la declaratoria de estado de excepción cumple con los requisitos materiales antes mencionados.

² Constitución de la República, artículo 165: “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...”

(i) Verificación de que los hechos que motivaron el estado de excepción hayan tenido real ocurrencia

16. Conforme se mencionó en el párrafo 6 *supra*, el Decreto menciona que el 15 de diciembre de 2021, se produjo un nuevo hundimiento en el casco urbano del cantón Zaruma, que tuvo como consecuencia la evacuación de 300 personas, 8 personas damnificadas, varias viviendas destruidas y otras en riesgo. Esto, debido a la constante explotación minera ilegal e irregular que pone en riesgo la estabilidad del suelo sobre el que se asienta el cantón y su entorno natural.
17. Al respecto, la Corte entiende la grave situación por la que atraviesan las personas que viven en el cantón Zaruma, cuyos derechos a la vida, integridad personal, salud, vivienda y propiedad, sin perjuicio de otros potencialmente comprometidos, están siendo amenazados por la inestabilidad del suelo sobre el cual habitan. Los hechos – públicos y notorios– ocurridos el pasado 15 de diciembre no son fenómenos recientes o aislados –conforme lo advierte el propio decreto–, sino que forman parte de un proceso continuo.
18. Así, en el año 2017, la Corte conoció la declaratoria de estado de excepción en el cantón Zaruma por el socavón de la escuela La Inmaculada, relacionado con la existencia de excavaciones mineras en el subsuelo de la ciudad³. Luego, en julio de 2019, medios de comunicación reportaron un socavón en la calle Gonzalo Pizarro de Zaruma⁴, hecho que se repetiría en julio de 2021⁵. Varios reportajes periodísticos atribuyeron los hundimientos a la existencia de galerías, chimeneas y cámaras subterráneas ubicadas debajo de la ciudad de Zaruma⁶.
19. El 15 de diciembre del año en curso fuentes oficiales y medios de comunicación reportaron un socavón en las calles Colón y Ernesto Castro ubicadas en el casco histórico de Zaruma⁷. En el informe N.º 1 de 16 de diciembre de 2021, emitido por el Servicio Nacional de Gestión de Riesgos y Emergencias se informó que el socavón produjo: la destrucción de dos viviendas (patrimonios culturales), cuatro personas afectadas, dos familias (ocho personas) evacuadas y una vivienda afectada. También señaló que: *“El hundimiento se encuentra en proceso progresivo”*. Por su parte, en el informe N.º 2 de la misma fecha, se mencionó que: *“El desplazamiento vertical (hundimiento), preliminarmente se presume que se debe a la existencia de labores internas subterráneas, construidas a pocos metros de profundidad desde la superficie,*

³ Decreto Ejecutivo No. 158 de 15 de septiembre de 2017 pág. 2. Asimismo, véase en el dictamen N.º 008-17-DEE-CC de 27 de septiembre de 2017, página 13.

⁴ Al respecto, véase en: Noticia TVC, 17 de diciembre de 2021. Recuperado de: <https://www.tvc.com.ec/noticia/zaruma-ha-sufrido-cinco-socavones-desde-el-2019/>

⁵ Noticias al día, 1 de julio de 2021. Recuperado de: <https://www.tvc.com.ec/noticia/zaruma-ha-sufrido-cinco-socavones-desde-el-2019/>

⁶ El Universo. “Tres sectores en riesgo se han identificado en el centro de Zaruma a causa de la minería ilegal”. 20 de diciembre de 2021. Recuperado de: <https://www.eluniverso.com/noticias/ecuador/tres-sectores-en-riesgo-se-han-identificado-en-el-centro-de-zaruma-a-causa-de-la-mineria-ilegal-nota/>

⁷ El Comercio. “Un socavón en Zaruma destruyó viviendas”. 15 de diciembre de 2021. Recuperado de: <https://www.elcomercio.com/actualidad/ecuador/socavon-zaruma-destruyo-viviendas-eloro.html>

con un perfil del subsuelo compuesto de arcillas de estratos entre 15 y 25m de capas de roca de bajas características geométricas... ”⁸.

20. En el informe N.º 3, de 17 de diciembre de 2021, se indicó el hundimiento de una nueva vivienda; además se informó que los hechos ocurridos desde el 15 de diciembre han afectado a 175 personas, 146 familias, 300 personas que han sido evacuadas y varias edificaciones en riesgo⁹. En esta misma fecha el Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Zaruma emitió la resolución N.º 002-2021-COE-ZARUMA mediante la cual declaró la emergencia en el cantón¹⁰ y, entre otros aspectos, dispuso: “*Solicitar al Ministerio de Energía y Recursos no Renovables y a ARCERNN, suspender las actividades mineras que se encuentran colindantes a la zona de exclusión minera*”.
21. En el informe N.º 5, de 18 de diciembre de 2021, se reportó el hundimiento de una nueva vivienda, mencionando que la afectación asciende a 255 personas y 49 viviendas evacuadas¹¹. Posteriormente, en los informes N.º 7, 8 y 9, de 19, 20 y 21 de diciembre de 2021 no se han registrado nuevos hundimientos, aunque sí el incremento de personas afectadas y damnificadas¹².
22. En consecuencia, la Corte acredita que los hechos que motivaron la emisión del decreto N.º 296 tuvieron real ocurrencia.

(ii) Que los hechos constitutivos de la declaratoria configuren una calamidad pública

23. Puesto que se ha verificado la real ocurrencia de los hechos mencionados en el Decreto, corresponde verificar ahora si los mismos configuran la causal de *calamidad pública* identificada como la procedente para la declaratoria de estado de excepción.
24. Acerca de la causal de *calamidad pública*, esta Corte en los párrafos 28 y 29 del Dictamen N.º 1-20-EE/20, de 19 de marzo de 2020, señaló:

En este sentido, puede afirmarse que por calamidad pública se entiende toda situación de catástrofe con origen en causas naturales o antrópicas que, por tener el carácter de

⁸ La Corte, para realizar un mejor examen del Decreto, ha considerado los informes de situación del hundimiento de Zaruma realizados por el Servicio Nacional de Gestión de Riesgos y Emergencias, disponibles en: [Informes de Situación – Hundimiento – El Oro / Zaruma – Servicio Nacional de Gestión de Riesgos y Emergencias \(gestionderiesgos.gob.ec\)](#). En particular, el informe referido es el N.º 2 – Hundimiento en la zona urbana de Zaruma de jueves 16 de diciembre de 2021 a las 15:50.

⁹ *Ibíd.*, Informe de Situación No. 3.

¹⁰ Resolución N.º 002-2021-COE-ZARUMA del 16 de diciembre de 2021.

¹¹ Servicio Nacional de Gestión de Riesgos y Emergencias, Informe de Situación No. 5 No. 5 – Hundimiento en la zona urbana de Zaruma de sábado 18 de diciembre de 2021 a las 12:37. Disponible en: [Informes de Situación – Hundimiento – El Oro / Zaruma – Servicio Nacional de Gestión de Riesgos y Emergencias \(gestionderiesgos.gob.ec\)](#).

¹² Informes de situación del hundimiento en Zaruma, disponibles en [Informes de Situación – Hundimiento – El Oro / Zaruma – Servicio Nacional de Gestión de Riesgos y Emergencias \(gestionderiesgos.gob.ec\)](#).

imprevisible o sobreviniente provoca grave consecuencia sobre la sociedad, particularmente, la lesión o puesta en riesgo de la vida humana o de la naturaleza.

Así, se destaca de la definición expuesta dos elementos esenciales cuya concurrencia se requiere para la configuración de una calamidad pública, a saber, (i) la presencia de una situación catastrófica derivada de causas naturales o humanas que afecte gravemente a las condiciones sociales de una región o de todo el país; y [...] que la concurrencia de dicha situación sea imprevista o sobreviniente.

25. En referencia al **primer elemento**, los hechos ocurridos evidencian una situación catastrófica consistente en el hundimiento de edificaciones destinadas para el hábitat de personas y familias, lo que pone en grave riesgo sus derechos a la vida e integridad personal. Tales hundimientos, conforme lo reporta el Servicio Nacional de Gestión de Riesgos y Emergencias, son progresivos (ver párrafo 19 *supra*). Así pues, posterior al 15 de diciembre del presente año, se han registrado nuevos hundimientos en el centro de Zaruma.
26. Además, de lo mencionado en los párrafos 19 y 20 *supra*, es posible inferir que estos hechos son consecuencia de la existencia de permanentes actividades mineras en la localidad, especialmente, en el subsuelo sobre el que se asienta Zaruma. Esto, debido a la existencia de galerías, chimeneas y cámaras de minas¹³ debajo de la ciudad de Zaruma.
27. También, debe considerarse la afectación patrimonial que este tipo sucesos producen a la ciudad y su cultura, tomando en cuenta que desde 1998, Zaruma fue declarada por el Estado como patrimonio cultural de la nación¹⁴ haciendo que la misma adquiera un valor turístico, del que se derivan importantes ingresos económicos. A este respecto, se debe enfatizar que son deberes del gobierno central y los gobiernos autónomos descentralizados el proteger el patrimonio cultural del país¹⁵. De allí que, la destrucción de parte de una ciudad patrimonio cultural representa una afectación a los derechos culturales de las personas, pues se ven privadas de aprovechar el valor patrimonial la ciudad y transitar en forma libre y segura por la misma.
28. Por consiguiente, dada la intensidad de la afectación a los derechos a la vida, integridad personal, así como aquellos culturales y económicos de los habitantes del cantón Zaruma por las actividades mineras que provocaron el socavón y los hundimientos, se verifica el primer elemento de la causal invocada.

¹³ La existencia de estas cavidades mineras en el subsuelo del cantón Zaruma, véase la hoja 10 del Plan Estratégico de Remediación y Recuperación de los cantones Zaruma-Portovelo, como el informe de la Veeduría del CPCCS. Sobre la definición de estos términos el Glosario Técnico Minero.-Galerías: “*Túneles horizontales al interior de una mina subterránea*”, Chimenea: “Una entrada vertical a una mina hecha hacia abajo desde la superficie”, Cámaras: Corte. Sector de una mina subterránea donde se lleva a cabo la explotación gradual del depósito. Disponible en: <https://www.minenergia.gov.co/documents/10180/698204/GLOSARIO+MINERO+FINAL+29-05-2015.pdf/cb7c030a-5ddd-4fa9-9ec3-6de512822e96>

¹⁴ Sobre estas declaraciones, véase en: <https://www.culturaypatrimonio.gob.ec/zaruma/>

¹⁵ Véase el artículo 3.7 de la Constitución y el artículo 4.e del COOTAD.

29. Acerca del **segundo elemento**, se debe verificar si la situación invocada para la declaratoria del estado de excepción era imprevista o sobreviniente.
30. Esta Corte concluye que tal situación no es imprevista, en consideración a los hechos que se detallan a continuación:
- 30.1 El 26 de julio de 1993, mediante resolución del Ministerio de Minería se determinó la *“Zona de Exclusión para el trámite de concesiones de exploración y explotación y autorización para el funcionamiento para las plantas de beneficio fundición y refinación en la zona urbana del cantón Zaruma”*¹⁶. En acuerdo ministerial N.º 509, del 27 de septiembre de 2013, emitido por el Ministerio de Recursos no Renovables, se ratificó esta zona, excluyendo un total de 70,5 hectáreas de zona minera¹⁷. Luego, mediante acuerdo ministerial N.º 002, del 20 de febrero de 2017, expedido por el Ministerio de Minas se amplió la zona de exclusión minera de la zona urbana de Zaruma a un total de 173 hectáreas y se dispuso a la Subsecretaría de Minería Sur Zona 7 emita resoluciones de suspensión de derechos mineros dentro de la referida zona de exclusión¹⁸.
- 30.2 El 15 de septiembre de 2017, debido a un socavón producido en la escuela La Inmaculada, ubicada en el cantón Zaruma, el presidente de la República, mediante decreto N.º 158, de 15 de septiembre de 2017, declaró el Estado de Excepción *“en el área minera de Portovelo-Zaruma, provincia de El Oro, por las actividades de minería desarrolladas en la zona, que podrían provocar daños irreparables a la población que reside en el sector, a fin de [...] eliminar las actividades mineras que se desarrollen en aquella zona y que pongan en grave riesgo a sus habitantes”*. El 27 de septiembre de 2017, la Corte Constitucional emitió dictamen N.º 008-17-DEE-CC en el que estimó la procedencia del referido decreto.
- 30.3 Luego, el 28 de septiembre de 2017, se emitió el decreto ejecutivo N.º 169 mediante el cual se instituyó el Comité para la Remediación, Recuperación y Fomento Productivo del Área de Portovelo-Zaruma, organismo facultado para aprobar el Plan Estratégico Emergente de Remediación, Recuperación y Fomento Productivo del Área Minera de Portovelo-Zaruma, mismo que debía ser aprobado en el plazo máximo de 3 meses. Según lo dispuesto en el referido decreto, el Comité estaba integrado por las siguientes instituciones: Ministerio del Interior, Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo, Ministerio de Minería, Ministerio de Ambiente, Ministerio de Salud Pública, Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda, Ministerio de Industrias y Productividad, Ministerio de Inclusión Económica y Social, Secretaría de Gestión de Riesgos, Secretaría del Agua, Gobierno Autónomo Descentralizado de Zaruma y Gobierno Autónomo Descentralizado de Portovelo.

¹⁶ Esta resolución se encuentra referida en el Acuerdo N.º ACUERDO Nro. MERNNR-MERNNR-2021-0006-AM, emitida por la Dirección Nacional de Minería, el 26 de mayo de 2021.

¹⁷ Acuerdo Ministerial No 509, Registro oficial No. 90 de 27 de septiembre de 2013.

¹⁸ Acuerdo Ministerial No 2017-002, Registro oficial No 948 de lunes 20 de febrero.

- 30.4** Mediante decreto ejecutivo N.º 208 se renovó el estado de excepción, mismo que fue materia del dictaminado favorable de esta Corte N.º 2-18-DEE-CC, de 21 de marzo de 2018.
- 30.5** El 5 de diciembre de 2017, el Comité de Remediación, Recuperación y Fomento Productivo del Área Minera Zaruma-Portovelo emitió el Plan Estratégico Emergente de los cantones Zaruma-Portovelo en el que se mencionó lo siguiente:

La situación actual de la ciudad de Zaruma es preocupante en el sentido de que, la explotación minera subterránea, ligada con el crecimiento desordenado de la ciudad y más aún con la ocupación de terrenos que no presentan una aptitud territorial para uso urbano, se ha transformado en riesgo, dada la alta vulnerabilidad de la población e infraestructura habitacional y de tipo administrativo, que se encuentra sobre la zona mineralizada [...] Dadas las condiciones del suelo y sub-suelo [...] y de las galerías y chimeneas que se encuentran más hacia abajo, la ocurrencia de lluvias continuas y persistentes, que saturan los materiales indicados, podrían actuar como detonante para la generación de hundimientos (fenómeno súbito) y la ocurrencia del fenómeno subsidencia (fenómeno lento) Por otro lado, las labores mineras en superficie y subterráneas, han provocado un cambio o perturbación en los componentes ambientales como son el agua, suelo, aire, vegetación y ser humano, generando impactos negativos que se traducen en el cambio de la calidad de los citados componentes, que afectan directamente a la población asentada en las ciudades de Zaruma y Portovelo ¹⁹.

- 30.6** Asimismo, el 8 de noviembre de 2018, el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social creó una veeduría ciudadana “Una Zaruma para todos”, misma que emitió su informe el 13 de febrero de 2020, en cuyas conclusiones relativas a las actividades mineras en los cantones de Zaruma y Portovelo mencionó:

Es urgente y necesario que el Ministerio de Minería reglamente las actividades mineras del Distrito Minero Portovelo-Zaruma, ya que se trata de labores subterráneas antiguas, que a partir de los años 80s que fueron concesionadas a los mineros informales, éstas han sido desestabilizadas y las nuevas labores realizadas sin técnica alguna [...] actualmente se ha incrementado la presencia de mineros informales (sableros) bajo el casco urbano de la ciudad, que transitan con cierta libertad por los espacios vacíos dejados por los concesionarios que ilegalmente invadieron la zona de exclusión y que son los causantes de los hundimientos en el suelo de la ciudad; se ha tratado de combatirlos mediante operativos con la acción de la Policía y Fuerzas Armadas, sin lograr buenos resultados, por lo que se debería implementar el cierre de las minas procediendo a rellenar las labores mineras en toda su extensión y sellando la comunicación con los niveles inferiores e impedir la ventilación dejando sin oxígeno los sitios de explotación [...] Las escombreras, además de presentar riesgo de contaminación del agua por sus descargas ácidas, también generan riegos de deslizamientos, por lo que, las que están ubicadas en sitios de fuertes pendientes superiores a los 35 grados deben ser reubicadas en

¹⁹ Plan Estratégico Emergente de Remediación, Recuperación y Fomento Productivo de los cantones Zaruma – Portovelo, página 10.

partes bajas a nivel de la cota [...] la actividad minera ha afectado agresivamente a la cuenca hidrográfica binacional Puyango – Tumbes, ya que en ella se encuentran 20 [sic] los cantones más afectados de Zaruma, Portovelo, Piñas, con una superficie de 46.189 has, cuyos bosques primarios fueron talados, en su mayoría para usar la madera en el entibado de las minas y posteriormente para fomentar el establecimiento de pastos para la ganadería, al margen de su capacidad potencial de los suelos de ladera, se requiere por lo tanto la intervención del Gobierno para fomentar o incrementar la escasa superficie forestal remanente”²⁰

- 30.7** El 14 de diciembre de 2018, el Ministerio de Minas emitió el acuerdo ministerial N.º 038, en cuyo artículo 3 declaró lo siguiente: *“Con el fin de proteger la zona urbana del cantón Zaruma, las actividades mineras que se ejecuten dentro de las coordenadas descritas en el artículo precedente, serán consideradas como actividades de minería ilegal, para lo cual deben ser suspendidas y sancionadas en forma inmediata conforme lo establecido en la Ley de Minería...”*. También, amplió la zona de exclusión minera a 214,86 hectáreas.
- 30.8** El 1 de julio de 2021, medios de comunicación reportaron un socavón producido en la calle Gonzalo Pizarro del cantón Zaruma. Ante ello, se activó el Comité de Operaciones de Emergencia Zaruma y determinó la realización de estudios a fin de evaluar los impactos presentes y futuros²¹.
- 31.** De lo anterior, se desprende que eran de conocimiento público las actividades mineras en el subsuelo de Zaruma, mismas que podían producir socavones poniendo en riesgo los derechos de la población y la contaminación de agua, aire y bosque, es decir, era una situación cuyo agravamiento era previsible.
- 32.** A continuación, por lo tanto, se debe verificar si la situación invocada para la declaratoria del estado de excepción fue o no sobreviniente. Una situación sobreviniente puede caracterizarse, principalmente, por ser intempestiva, irresistible, inminente o repentinamente agravada²².
- 33.** Conforme se detalló en los párrafos 19 a 21 *supra*, dado que la minería en Zaruma ha ocasionado una situación de hundimientos progresivos en el casco urbano del cantón, lo que implica que se ha producido una situación repentinamente agravada, se puede concluir que la situación es sobreviniente y, por lo tanto, se comprueba el segundo elemento de la causal identificada.

²⁰Informe disponible en: “http://www.cpeccs.gob.ec/wp-content/uploads/2020/07/informe_final_veedores_decreto_1690344185001594859622.pdf”

²¹ Al respecto, véase en: <https://www.eluniverso.com/noticias/ecuador/nuevo-socavon-se-registro-este-jueves-en-el-canton-zaruma-nota/>

²² La Corte Constitucional de Colombia, en la sentencia N.º C-156/11, de 9 de marzo de 2011, ha considerado que *“Los hechos sobrevinientes son circunstancias graves resultado de fenómenos extraños al Estado, u ocasionados y/o agravados por su acción u omisión, que pueden tener el carácter de imprevisibles, intempestivos, irresistibles, extraordinarios o inminentes, pero que también pueden ser hechos estructurales y crónicos repentinamente agravados, que ponen en peligro elementos esenciales del orden económico, social, y ecológico, más allá de lo normal, trastocándolo de manera traumática”*.

34. En definitiva, la Corte verifica que los hechos que suscitan la declaratoria de estado de excepción configuran una *calamidad pública*.

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

35. Los hechos que han motivado la presente declaratoria de estado de excepción, especialmente, son: la existencia de minería en la zona urbana del cantón Zaruma, la imposibilidad de controlar dicha actividad, la falta de prevención de riesgos del casco urbano del cantón, el socavón y hundimientos progresivos en el casco urbano de la ciudad, así como de la afectación de los derechos a la vida, integridad personal, propiedad y vivienda de sus habitantes. Hechos similares producidos en la misma ciudad, han sido considerados por la Corte como imposibles de superar mediante un régimen ordinario, cuyos estados de excepción han merecido dictámenes favorables de constitucionalidad²³.

36. La actividad minera en Zaruma ha sido constante, al punto en que el suelo del cantón se encuentra inestable y los hundimientos se realizan en forma progresiva; la minería ha puesto en riesgo la vida, integridad y existencia misma de una ciudad, su desarrollo y medio ambiente, provocando una calamidad pública que debe ser superada a través de medidas de corto, mediano y largo plazo por las que, entre otras, se erradique la minería, se rehabilite el suelo del cantón y se provea de alternativas para el desarrollo económico local, supliendo la necesidad de que los habitantes del sector recurran a la minería como fuente de sustento económico. De allí que las medidas para la recuperación de Zaruma deberán mantenerse el tiempo necesario para superar la crisis, tiempo que evidentemente excederá la limitación temporal propia de un estado de excepción, por lo que, tales medidas o mecanismos deberán ser diseñadas, implementadas y ejecutadas dentro del marco constitucional ordinario de facultades y competencias de cada una de las instituciones del Estado, a fin de que, la atención a Zaruma no se restrinja a la declaratoria de un estado de excepción.

37. En esta línea, la Corte considera que un estado de excepción no puede ser el instrumento idóneo para afrontar una catástrofe como los socavones producto de la continua actividad minera en el cantón Zaruma, la cual debía ser oportunamente evitada por las instituciones competentes. Por tanto, se llama la atención a las autoridades públicas a fin de que ejecuten las políticas necesarias para controlar y sancionar la minería que en forma directa o indirecta ha ocasionado o coadyuvado a la inestabilidad del suelo de Zaruma.

38. Ahora bien, la Corte es consciente de la extrema gravedad de los hechos que suscitan el estado de excepción examinado y considera que el mismo permite a las autoridades, de forma temporal, adoptar mecanismos extraordinarios como punto de partida de un

²³ Corte Constitucional, dictamen N.º 008-17-DEE-CC, del 27 de septiembre de 2017; y 2-18-DEE-CC, de 21 de marzo de 2018.

proceso coordinado y a largo plazo de remediación ambiental, cultural y protección del cantón Zaruma bajo el régimen constitucional ordinario. Eso sí, se recalca que un estado de excepción no es el mecanismo idóneo para afrontar situaciones que deben ser atendidas por la autoridad pública competente en los términos antes referidos.

39. Por lo antes expuesto, esta Corte considera que los hechos que suscitan la declaratoria de estado de excepción, bajo el actual contexto, no pueden ser superados por el régimen constitucional ordinario.
40. No obstante, esta Corte considera que, durante el presente estado de excepción, la Presidencia de la República deberá convocar al Comité para la Remediación, Recuperación y Fomento Productivo del área minera de Portovelo-Zaruma y adoptar medidas ordinarias de corto, mediano y largo plazo para superar la situación social y ambiental del cantón Zaruma. Sobre lo que debe ser informada esta Corte al finalizar el estado de excepción.

(iv) Que la declaratoria se decrete dentro de los límites temporales y espaciales establecidos en la Constitución

41. Sobre este requisito, de la revisión del Decreto (artículo 1) se verifica que la declaratoria se circunscribe al cantón Zaruma, provincia de El Oro, lugar en el que ocurrió el socavón y sus hundimientos motivo del estado de excepción. Por consiguiente, la declaratoria, al ceñirse estrictamente al ámbito geográfico de ocurrencia de los hechos, satisface el límite espacial establecido en la Constitución.
42. Ahora bien, respecto del límite temporal, el Decreto no brinda una justificación de la vigencia del estado de excepción por el plazo de *60 días*, por lo que, al igual que en otras ocasiones²⁴, esta Corte echa en falta una justificación, por parte de la Presidencia de la República, respecto del tiempo de vigencia de la declaratoria de estado de excepción.
43. En este sentido, cabe recalcar que el estado de excepción, al ser una medida excepcional del orden constitucional democrático, debe ser suficientemente justificado con razones que sustenten la causal invocada, la imposibilidad de superar ordinariamente la situación, la duración, el ámbito geográfico y cada una de las medidas empleadas. Dicha sustentación responde al deber de toda autoridad pública de justificar sus decisiones, tanto más, en el uso de una figura excepcional que entraña límites al régimen ordinario y derechos fundamentales; por lo tanto, la justificación debe demostrar la necesidad de la adopción de una figura de *ultima ratio* como lo es un estado de excepción y las medidas en ella contenidas. Particularmente, en relación al límite temporal, la sustentación debe orientarse a la imposibilidad de superar la situación excepcional en un menor tiempo, en función de las medidas a adoptarse y los resultados que esperan obtenerse de su ejecución dentro del referido periodo de tiempo. Así, la justificación de

²⁴ En similar sentido, véanse los dictámenes N.º 6-20-EE/20, párr. 30; 5-21-EE/21, párr. 41; y 8-21-EE/21 párr. 43.

la duración del estado de excepción no debe basarse en una mera enunciación de un período de tiempo.

44. No obstante, dada la gravedad de los hechos ocurridos que ponen en riesgo los derechos de los habitantes de Zaruma, su naturaleza y patrimonio cultural de la localidad; así como la carencia de información técnica relativa al límite temporal del presente estado de excepción, la Corte acepta que, para afrontarlos, se necesite del tiempo máximo establecido en la Constitución para un estado de excepción.
45. Pese a lo anterior, la Corte debe reiterar al Ejecutivo su deber de justificar objetivamente el tiempo de la declaratoria y renovación de un estado de excepción.

C. Control formal de las medidas adoptadas

46. De acuerdo con lo establecido en el artículo 122 de la LOGJCC, la Corte debe verificar que las medidas adoptadas con fundamento en la declaratoria de estado de excepción cumplan, al menos, con lo siguiente: (i) que se ordenen mediante decreto, de acuerdo con las formalidades que establece el sistema jurídico; y, (ii) que se enmarquen dentro de las competencias materiales, espaciales y temporales de los estados de excepción.
47. Sobre el **primer requisito**, se aprecia que las medidas dispuestas como consecuencia de la declaratoria de estados de excepción se encuentran contenidas en el decreto ejecutivo N.º 296, de 17 de diciembre de 2021, por lo que se cumple con el requisito de forma previsto en el artículo 122.1 de la LOGJCC.
48. En referencia al **segundo elemento**, se evidencia que las medidas dispuestas en el Decreto son: (i) la movilización desde todo el territorio nacional hacia el área de Zaruma de las entidades de administración pública central, Fuerzas Armadas y Policía Nacional, (ii) la suspensión y limitación de los derechos a la inviolabilidad de domicilio y libertad de tránsito en el cantón Zaruma; (iii) el establecimiento de una zona de seguridad y la adopción de medidas de coordinación y planificación; y, (iv) las requisiciones a que haya lugar para solventar la emergencia producida.
49. Al respecto, la Corte verifica que las medidas antes referidas se encuentran contempladas en el artículo 165 (primer inciso y sus numerales 5, 6 y 8) de la Constitución, como competencias del presidente de la República en el marco del estado de excepción. Además, como se mencionó en el párrafo 10 *supra*, el Decreto especifica el ámbito territorial y espacial de las medidas contenidas en el Decreto.
50. En definitiva, las medidas que se encuentran contenidas en el Decreto cumplen las formalidades requeridas por el artículo 122 de la LOGJCC.

D. Control material de las medidas adoptadas

(i) Movilización desde todo el territorio nacional hacia el área de Zaruma de las entidades de administración pública central, Fuerzas Armadas y Policía Nacional

51. En referencia a esta medida, cabe citar el artículo 2 del Decreto, que establece lo siguiente:

Artículo 2.- DISPONER LA MOVILIZACIÓN desde todo el territorio nacional hacia el área de Zaruma, de las entidades de la Administración Pública Central e Institucional que sean necesarias en especial las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional. Para el efecto, deberán coordinar esfuerzos con el fin de ejecutar las acciones necesarias e indispensables para mitigar y prevenir los riesgos, así como enfrentar, recuperar y mejorar las condiciones adversas.

52. Al respecto, se advierte que la medida busca atender, en mejor forma, la calamidad por la que atraviesa el cantón Zaruma y sus habitantes, mediante la movilización de las entidades que conforman la administración pública central. Tal medida permite solventar *in situ* las más urgentes necesidades producidas a raíz de los socavones y su proceso de hundimiento progresivo.
53. Especialmente, la medida de movilización de Policía Nacional y Fuerzas Armadas permitirá un trabajo articulado de la fuerza pública orientado a gestionar la seguridad y los riesgos derivados del socavón, mitigando la calamidad pública y facilitando las condiciones para su recuperación. Además, dado el carácter progresivo de los hundimientos, la presencia conjunta de la fuerza pública posibilitará, a la institucionalidad estatal, una reacción con mayor eficacia ante nuevos sucesos de similar índole que afecten los derechos de la población de Zaruma.
54. Ahora bien, se debe enfatizar que la participación de las Fuerzas Armadas, principalmente, se realizará con el propósito de una colaboración logística que facilite la asistencia a personas afectadas y socorro a familias damnificadas cuyas viviendas se vieron destruidas o afectadas producto de los hundimientos.
55. En definitiva, se verifica la constitucionalidad de la medida de movilizar hacia Zaruma a las entidades de administración pública central, Fuerzas Armadas y Policía Nacional.

(ii) Suspensión al ejercicio del derecho a la inviolabilidad de domicilio y límite al ejercicio del derecho a la libertad de tránsito

56. Acerca de esta medida, conviene citar los artículos 3 y 4 del Decreto, en los que se establece lo siguiente:

Artículo 3.- SUSPENDER el ejercicio del derecho a la inviolabilidad de domicilio en el cantón Zaruma únicamente con los siguientes propósitos:

1. Realizar evacuaciones necesarias para precautelar la vida e integridad de los habitantes de Zaruma; y/o,

2. Realizar inspecciones en la zona afectada en aquellos casos donde los habitantes han abandonado la edificación o predio, o que negaren a las autoridades pertinentes el acceso a dichas edificaciones o predios. En ambos casos se procurará contactar al propietario o residente del predio o edificación previo al ingreso, pero de no ser posible se continuará con la inspección de todas maneras.

Se recuerda a los servidores policiales, militares y servidores públicos en general que esta medida se deberá ejecutar con estricta observancia a los principios de necesidad, proporcionalidad, legalidad, temporalidad, territorialidad y razonabilidad.

Artículo 4.- LIMITAR el ejercicio del derecho a la libertad de tránsito en el cantón Zaruma únicamente con el propósito de impedir la presencia de personas en las zonas de riesgo. Esta zonificación será determinada por el Servicio Nacional de Gestión de Riesgos y Emergencias en coordinación con las entidades competentes.

Se recuerda a los servidores policiales, militares y servidores públicos en general que esta medida se deberá ejecutar con estricta observancia a los principios de necesidad, proporcionalidad, legalidad, temporalidad, territorialidad y razonabilidad.

57. En relación a la **suspensión del derecho a la inviolabilidad de domicilio**, se verifica que el Decreto ciñe la suspensión del derecho a la zona geográfica de la declaratoria de estado de excepción, así como establece los fines de esta medida, siendo los mismos: i) realizar evacuaciones para precautelar la integridad de las personas y ii) realizar inspecciones en la zona afectada cuando los habitantes han abandonado la edificación o se negare el acceso a los mismos, procurando el consentimiento del propietario o residente de las mismas. El Decreto señala que los servidores que ejecuten esta medida deben observar los principios de necesidad, legalidad, temporalidad y territorialidad.
58. La Corte considera razonable a esta medida para proteger los derechos de los habitantes del cantón Zaruma, los cuales se encuentran en riesgo debido a los hundimientos ocasionados en sus viviendas y la posibilidad de que estos se repitan. En consecuencia, se considera a esta medida como constitucional.
59. Acerca de la limitación del derecho a la **libertad de tránsito en el cantón Zaruma**, el Decreto menciona que el Servicio Nacional de Gestión de Riesgos y Emergencias establecerá zonas en las que se impedirá el tránsito de personas únicamente con el propósito de impedir su presencia en lugares que les entrañen riesgos. También en este caso se recuerda a los servidores que ejecuten la medida quienes deben observar los principios de necesidad, legalidad, temporalidad y territorialidad.
60. Al respecto, la Corte advierte que el Decreto identifica esta medida como limitación y no como suspensión, debido a que la libertad de tránsito no se restringirá a la totalidad, sino únicamente a una parte del ámbito geográfico sobre el que se declaró el estado de

excepción²⁵. Las zonas de imposibilidad de tránsito serán establecidas por la entidad pública encargada de la gestión de riesgos y emergencias con apoyo interinstitucional.

61. La Corte considera razonable esta medida ya que permite proteger los derechos de las personas por su presencia en lugares en los cuales los hundimientos continúan produciéndose. Resulta relevante determinar las zonas de potencial riesgo, evacuar y restringir el acceso de personas a estos sitios, con el objetivo de proteger sus derechos fundamentales. Por consiguiente, se considera esta medida como constitucional.
62. En conclusión, son constitucionales las medidas de suspensión del ejercicio del derecho de inviolabilidad de domicilio y la limitación del derecho a la libertad de tránsito en el cantón Zaruma.

(iii) Establecimiento de una zona de seguridad y medidas de coordinación y planificación

63. Acerca de esta medida, el Decreto señala:

Artículo 6.- ESTABLECER COMO ZONA DE SEGURIDAD al cantón Zaruma. En consecuencia estará bajo presencia y vigilancia de la fuerza pública durante la vigencia del estado de excepción.

En caso de verificarse actividades minero-extractivas en la zona de exclusión minera del cantón Zaruma, o actividades minero-extractivas ilícitas en cualquier área del cantón Zaruma, las autoridades competentes procederán a la inmediata suspensión de las mismas y dispondrán el juzgamiento administrativo y/o penal al que hubiere lugar. Para este efecto contarán con la colaboración de la fuerza pública.

Artículo 7- Disponer que la gestión de la emergencia se articule y coordine mediante el Comité de Operaciones de Emergencia Nacional, en el marco de las competencias y atribuciones de cada entidad integrante de dicho comité.

Artículo 8.- El Ministerio de Economía y Finanzas proporcionará los recursos suficientes para atender la situación de excepción, así como para la ejecución de las actividades técnicas y estudios, e identificará las fuentes de financiamiento para los proyectos de remediación.

Artículo 9.- Disponer al Comité de Remediación, Recuperación y Fomento Productivo del área minera Zaruma - Portovelo, la actualización del Plan Estratégico, que contendrá la secuencia de planes, programas y proyectos para la mitigación, recuperación y remediación de las causas y efectos provocados, de conformidad con sus competencias.

64. De la cita expuesta, se verifica que el Decreto, en relación a seguridad, riesgos y remediación de la situación del cantón Zaruma, dispone las siguientes acciones: (i)

²⁵ Sobre la distinción entre las medidas de suspensión y limitación de derechos realizadas mediante una declaratoria de estado de excepción, véanse los párrafos de 69 al 72 del dictamen N.º 2-21-EE/21 del 28 de abril de 2021.

establecer como zona de seguridad al cantón Zaruma, bajo vigilancia de la fuerza pública durante el estado de excepción, y la suspensión de actividades mineras en la zona de exclusión y de actividades minera ilícitas en cualquier área del cantón (las cuales, en caso de verificarse determinan el juzgamiento administrativo o penal correspondiente); (ii) disponer que la gestión de la emergencia sea coordinada y articulada por el COE Nacional; y, (iii) proporcionar los recursos suficientes para atender la situación de excepción, especialmente, la ejecución de proyectos de remediación; y, (vii) disponer al Comité de Remediación, Recuperación y Fomento Productivo del Área Minera Zaruma-Portovelo la actualización del Plan Estratégico.

65. Respecto de (i), se advierte que la declaratoria de zona de seguridad busca proteger las condiciones humanas, naturales y geográficas del cantón Zaruma. Esto, mediante la suspensión de actividades mineras en la zona de exclusión o ilegales, para lo cual, se empleará la fuerza pública, tanto policial, como militar; así como la formulación y ejecución de políticas específicas, orientadas a la remediación ambiental, protección del patrimonio y reubicaciones familiares.
66. Ahora bien, la medida busca cesar la actividad minera en la zona de exclusión o aquellas ilícitas se realicen en el cantón Zaruma empleando, para tal efecto, a la fuerza pública (es decir, tanto a Policía Nacional como a Fuerzas Armadas). Lo que supone que la fuerza militar no sólo realizará actividades logísticas y de ayuda a personas afectadas (ver párrafo 54 *supra*), sino que participará en el control del orden público y lucha contra actividades ilegales.
67. Al respecto, la Corte ha considerado que la intervención de las Fuerzas Armadas en actividades propias de la Policía Nacional (como lo es la seguridad, orden interno y lucha contra ilícitos) debe ser excepcional, necesaria y complementaria, así como ceñirse al ámbito geográfico y temporal de la declaratoria de estado de excepción²⁶.
68. Una actuación de este tipo –como lo es la suspensión de actividades mineras en la zona de exclusión o ilegales– se sujetará a una coordinación previa entre autoridades civiles y policiales y cuidará, en todo momento, que su actividad sea: i) extraordinaria, ii) subordinada, iii) regulada, iv) fiscalizada y v) bajo rendición de cuentas y denuncias respecto de eventuales abusos de sus facultades²⁷. Consecuentemente, el empleo de Fuerzas Armadas, no puede ser otro que complementario²⁸, cuya actuación será proporcional a los hechos ocurridos en observancia del principio de humanidad²⁹.
69. Se puntualiza, además, que las acciones de la Fuerza Pública orientadas a la suspensión de las actividades minero extractivistas en Zaruma, particularmente en domicilios privados, deberán realizarse en los términos en que se ha declarado la constitucionalidad de la suspensión del derecho a la inviolabilidad de domicilio, es decir, exclusivamente en las viviendas ubicadas dentro la zona de afectación (previamente determinada por el

²⁶ Al respecto, véase el párrafo 79 del dictamen N.º 6-21-EE/21 de 3 de noviembre de 2021.

²⁷ Al respecto, véase el párrafo 79 del dictamen N.º 6-21-EE/21 de 3 de noviembre de 2021.

²⁸ Véase el párrafo 49 del dictamen N.º 7-21-EE/21 de 29 de noviembre de 2021.

²⁹ Al respecto, véase el párrafo 81 del dictamen N.º 6-21-EE/21.

Servicio Nacional de Gestión de Riesgos y Emergencias), procurando obtener el permiso del propietario o residente, bajo los principios de excepcionalidad y proporcionalidad. Aquello no obsta que dicha suspensión se dé como consecuencia de una intervención de la Fuerza Pública, ordenada previamente por un juez competente dentro de un caso concreto.

70. En relación a la disposición de adoptar medidas administrativas y judiciales, se entiende que la misma persigue una especial atención de las autoridades públicas, quienes, ante posibles infracciones administrativas inicien el procedimiento sancionador o, ante posibles delitos, realicen la correspondiente denuncia a fin que las autoridades judiciales competentes sean las que, en ejercicio de sus competencias, conozcan y resuelvan el caso.
71. En este sentido, se considera que la primera medida es constitucional, al procurar restablecer el orden social y superar la calamidad pública.
72. En relación a (ii) y (iii) se verifica que las mismas corresponden a un régimen ordinario de competencias de la institucionalidad pública (activación del COE, financiamiento de proyectos de remediación y elaboración de un plan de contingencia para Zaruma). Por tanto, tales medidas no ameritan ser examinadas en el presente dictamen. Sin embargo, conforme se ha mencionado en los párrafos 36 y 40 *supra*, las medidas para afrontar la calamidad que afecta a Zaruma deben ser insertadas bajo el régimen constitucional ordinario procurando la recuperación del suelo del cantón y su medio ambiente; así como la formulación de políticas –con la participación de los habitantes de Zaruma– que permitan su desarrollo económico local en sustitución de la activada minera extractivista.
73. En los términos antes mencionados, se concluye que las medidas examinadas son constitucionales.

(iv) Requisiciones

74. Sobre esta medida, el artículo 5 del Decreto establece:

Artículo 5.- DISPONER las requisiciones a la que haya lugar para solventar la emergencia producida. Las requisiciones se harán en casos de extrema necesidad, y en estricto cumplimiento del ordenamiento jurídico aplicable para esta situación.

Se recuerda a los servidores policiales, militares y servidores públicos en general que esta medida se deberá ejecutar con estricta observancia a los principios de necesidad, proporcionalidad, legalidad, temporalidad, territorialidad y razonabilidad.

75. Al respecto, la Corte considera que esta medida es idónea, necesaria y proporcional para lograr los propósitos del estado de excepción, pues, este tipo de medida, entre otros, facilitará la suspensión de las actividades minero extractivistas que provocaron el socavón en Zaruma con el objetivo de rehabilitar la estabilidad del suelo sobre el que se asienta la ciudad de Zaruma.

76. Se debe advertir, eso sí, que las restricciones al derecho a la propiedad deben responder a situaciones excepcionales en las que no existan otros medios menos restrictivos e igualmente eficaces para el cumplimiento de los fines del estado de excepción³⁰.

IV. Dictamen

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

1. Emitir dictamen favorable de constitucionalidad a la declaratoria de estado de excepción contenida en el decreto ejecutivo N.º 296 de 17 de diciembre de 2021.
2. Disponer que la medida de intervención de las Fuerzas Armadas, en la suspensión de actividades mineras en el cantón Zaruma, se efectúe conforme lo dispuesto en los párrafos del 65 al 67 de este dictamen.
3. Disponer que el presidente de la República, una vez que concluya el estado de excepción, remita a la Corte Constitucional el informe respectivo, conforme lo establecido en el artículo 166 de la Constitución. Además, el presidente informará a la Corte, particularmente, sobre lo siguiente: (i) la actualización de Plan Estratégico de Remediación, Recuperación y Fomento Productivo de los cantones Zaruma-Portovelo; y, (ii) las medidas ejecutadas relacionadas a impedir la actividad minera en el cantón Zaruma, la rehabilitación de su entorno ambiental, así como el relleno de galerías, chimeneas y cámaras del subsuelo del cantón.
4. Disponer que la Defensoría del Pueblo, en el marco de sus competencias constitucionales y legales, realice el seguimiento de la implementación de las medidas dispuestas en la declaratoria de estado de excepción contenida en el decreto ejecutivo N.º 296, e informe a la Corte Constitucional al respecto. Si la Defensoría del Pueblo verifica que se han producido violaciones a derechos constitucionales, deberá activar los mecanismos y acciones necesarias previstas en el ordenamiento jurídico.
5. Recordar la obligación establecida en el último inciso del artículo 166 de la Constitución que dispone *“las servidoras y servidores públicos serán responsables por cualquier abuso que hubieran cometido en el ejercicio de sus facultades durante la vigencia del estado de excepción”*.

³⁰ En similar sentido, véanse los dictámenes N.º 1-19-EE/19, de 30 de mayo de 2019, párrafos 51 y 52; dictamen N.º 4-19-EE/19, de 23 de julio de 2019, párrafo 89; dictamen N.º 4-20-EE/20, de 19 de agosto de 2020, párrafo 72; y, dictamen N.º 6-20-EE/20 de 19 de octubre de 2020, de 19 de octubre de 2020, párrafo 43.

6. Notifíquese y archívese.

Dr. Hernán Salgado Pesantes
PRESIDENTE

Razón: Siento por tal, que el Dictamen que antecede fue aprobado por el Pleno de la Corte Constitucional con ocho votos a favor, de los Jueces Constitucionales Karla Andrade Quevedo, Ramiro Avila Santamaría, Carmen Corral Ponce, Agustín Grijalva Jiménez, Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez, Daniela Salazar Marín y Hernán Salgado Pesantes (voto concurrente); sin contar con la presencia del Juez Constitucional Enrique Herrería Bonnet; en sesión extraordinaria de miércoles 05 de enero de 2022.- Lo certifico.

Dra. Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

DICTAMEN No. 9-21-EE/22

VOTO CONCURRENTE

Juez Constitucional Hernán Salgado Pesantes

1. Cuestión esencial en un estado de excepción es la **causal** que el Ejecutivo escoge de conformidad con la situación, la misma que debe reflejar la gravedad de los hechos.

La Constitución ecuatoriana de 2008 señala como causales para un estado excepción:

- i) Un caso de agresión;
 - ii) Conflicto armado internacional o interno;
 - iii) Grave conmoción interna;
 - iv) Calamidad pública o desastre natural.
2. Con fundamento en una de estas causales el Presidente de la república decretará las **medidas** que considere necesarias, las cuales deben guardar **proporcionalidad** con la situación real que se está dando. De la misma manera, con base en esa causal el Presidente **determinará el ámbito territorial y el periodo de duración**. El aspecto espacial será regulado según como los hechos -configurados en la causal- afecten a todo el territorio del Estado o a una parte de éste (región, provincia o ciudad).
 3. En cuanto a la temporalidad o duración del estado de excepción –así mismo- debe estar acorde a los hechos que la causal establece. A manera de ejemplo podemos señalar que un conflicto armado no será de pronta solución y prudente sería disponer del tiempo mayor que la Constitución permite (60 días); igual sucederá con una grave conmoción interna. Para una calamidad pública o desastre natural el tiempo fluctuará de acuerdo a la magnitud de los daños.
 4. En un Estado que se precia de constitucional y democrático mal podría el Jefe de Estado extender el período más allá de lo necesario. Para que esto no suceda la Constitución ecuatoriana dispone un amplio control político por parte de la Asamblea Nacional con miras a **revocar** el estado de excepción si las circunstancias no lo justificaren, lo que puede ocurrir en cualquier tiempo.
 5. Con estas y otras consideraciones (que se podrían desarrollar), en mi criterio, la Corte Constitucional no puede pedir detalladas justificaciones respecto del periodo de duración de un estado de excepción. No conduce a nada un debate sobre esta cuestión, porque punto central de una situación de excepción es la causal, ella tiene una relación directa con la proporcionalidad de las medidas, la territorialidad y la temporalidad (amén de la necesidad, legalidad y razonabilidad).
 6. Además, es razonable y democrático aceptar el pedido del Presidente la República. No se puede partir del hecho de considerar negativo una declaratoria de estado de

excepción. Si así fuera la doctrina constitucional habría eliminado esta institución, no lo habría desarrollado incluso en tratados internacionales.

Concluyo reflexionando que el papel de los guardianes de la Constitución también tiene sus límites en un “*Estado constitucional de derechos y justicia*”.

Dr. Hernán Salgado Pesantes
JUEZ CONSTITUCIONAL

Razón.- Siento por tal que el voto concurrente del Juez Constitucional Hernán Salgado Pesantes, en la causa 9-21-EE, fue presentado en Secretaría General, el 06 de enero de 2022, mediante correo electrónico a las 11:11; y, ha sido procesado conjuntamente con el Dictamen.- Lo certifico.

Dra. Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL