

Quito, D.M. 25 de febrero de 2022

CASO No. 1-22-EE

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

DICTAMEN

Tema: La Corte Constitucional declara la constitucionalidad de la renovación de 30 días al estado de excepción en el cantón Zaruma por calamidad pública, declarado mediante decreto ejecutivo No. 341 de 14 de febrero de 2022.

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 decreto ejecutivo No. 296 de 17 de diciembre de 2021, mediante el cual se declaró el estado de excepción por “*calamidad pública en el cantón Zaruma*”. El 5 de enero de 2022, el Pleno de la Corte Constitucional emitió el dictamen No. 9-21-EE/22, declaró la constitucionalidad del decreto ejecutivo, dispuso varias medidas y recordó la obligación contenida en el artículo 166, último inciso, de la Constitución de la República¹.
2. El 14 de febrero de 2022, el Presidente de la República emitió el decreto ejecutivo No. 341, que dispone “*RENOVAR el estado de excepción por calamidad pública en el cantón Zaruma, provincia de El Oro, por el plazo de 30 días adicionales. Esta renovación se fundamenta en la persistencia de los hechos que ocasionaron los hundimientos en este cantón.*”
3. El 16 de febrero de 2022, mediante oficio No. T. 147-SGJ-22-0027, se recibió en la Corte Constitucional el decreto ejecutivo No. 341. El caso fue signado con el No. 1-22-EE y, por sorteo electrónico de 18 de febrero de 2022, la sustanciación correspondió al juez constitucional Richard Ortiz Ortiz, quien avocó conocimiento el 21 de febrero de 2022 y dispuso que la Presidencia de la República informe sobre los fundamentos de la renovación del estado de excepción y remita la constancia de las notificaciones que ordena el artículo 166, inciso primero, de la Constitución.

¹ Constitución, artículo 166, inciso final, “*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*”.

4. El 22 de febrero de 2022, mediante escrito, Fabián Pozo Neira, secretario general jurídico de la Presidencia de la República, remitió lo solicitado en el párrafo precedente.

II. Competencia

5. El Pleno de la Corte Constitucional es competente para conocer y resolver sobre la constitucionalidad del decreto de renovación del estado de excepción, de conformidad con los artículos 166 y 436, numeral 8, de la Constitución de la República, en concordancia con los artículos 75, numeral 3.c, y 119 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (LOGJCC).

III. Consideraciones preliminares

6. El Presidente de la República es competente para declarar el estado de excepción de acuerdo con las prescripciones, principios y condiciones establecidos en la Constitución. La Corte Constitucional realiza un control jurídico sobre la declaratoria de un estado de excepción y las consecuentes medidas extraordinarias dispuestas en él.
7. La trascendencia del control de constitucionalidad respecto de los estados de excepción radica en la necesidad de verificar que este mecanismo sea ejercido en cumplimiento de los principios constitucionales de necesidad, proporcionalidad, legalidad, temporalidad, territorialidad y razonabilidad. El estado de excepción tiene carácter extraordinario y debe ser ejercido bajo las regulaciones previstas en la Constitución, y procede siempre y cuando exista una justificación razonable acerca de la insuficiencia de los mecanismos provistos en el régimen ordinario para paliar las circunstancias adversas que configuran una de las causales taxativamente establecidas en la Constitución.
8. El Estado, por la naturaleza de los estados de excepción, de ningún modo puede mantenerse en una situación de excepcionalidad permanente frente a sucesos estructurales y sostenidos indefinidamente en el tiempo; pues, aquello desnaturalizaría la esencia y propósito constitucional de los estados de excepción, lo que pondría en grave riesgo la vigencia del Estado constitucional².
9. La Corte Constitucional ha sido enfática en señalar que, ante problemas estructurales, el Estado debe responder de forma estructural, y no excepcional con la declaratoria continuada de estados de excepción³.
10. La carga probatoria para justificar la necesidad de declarar y renovar un estado de excepción recae siempre sobre el Presidente de la República⁴.

² Corte Constitucional. Dictamen No. 5-20-EE/20, 24 de agosto de 2020, párr. 9

³ Corte Constitucional. Dictamen No. 3-20-EE/20, 29 de junio de 2020, párr. 35

⁴ Corte Constitucional. Dictamen No. 7-20-EE/20, 27 de diciembre de 2020 párr. 25

11. La Corte Constitucional realizó el respectivo control de constitucionalidad al decreto de estado de excepción No. 296 de 17 de diciembre de 2021. Ahora, el decreto ejecutivo No. 341 de 14 de febrero de 2022 se refiere a su renovación; por esta razón, se procederá a desarrollar el control formal y material con los parámetros exigidos en los artículos 120 al 124 de la LOGJCC, y los condicionamientos determinados en el dictamen N° 9-21-EE/22 de 5 de enero de 2021.

IV. Control de constitucionalidad

A. Control formal de la renovación

12. Desde la perspectiva del control formal del decreto de renovación, según el artículo 120 de la LOGJCC, se verificará: (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 a la Constitución y a los tratados internacionales.⁵
13. Respecto al primer requisito, el decreto de renovación objeto de análisis se basa en la *persistencia* de los hechos que ocasionaron el socavón en el cantón Zaruma y, al igual que en el decreto ejecutivo No. 296, se invoca la misma causal de *calamidad pública*, prevista en el artículo 164 de la Constitución.
14. En cuanto al segundo requisito, el decreto ejecutivo establece como justificación que “(...) *los hechos trágicos que motivaron la declaratoria de estado de excepción persisten, pues el riesgo inminente de nuevos socavones debido a los años de actividad minera ilegal continúa, a pesar de los esfuerzos del gobierno nacional*”.⁶ Así mismo, se cita el Informe de Situación No. 74 – Hundimiento en la zona urbana de Zaruma de 13 de febrero de 2022, emitido por el Servicio Nacional de Gestión de Riesgos y Emergencias, que determina afectaciones a: personas y familias evacuadas, damnificadas y afectadas, y viviendas destruidas, afectadas y en riesgo. El informe expone que el 25% del servicio eléctrico en Zaruma ha sido afectado, al igual que 3 calles y el Centro Anidado del Ministerio de Salud Pública.
15. Así también, en el decreto se hace constar que “(...) *tanto las actividades de infraestructura como las de seguridad y control se han visto afectadas y retrasadas por la resistencia de grupos relacionados con la actividad minera ilegal que deliberadamente obstaculizan las tareas de remediación, llegando incluso a detonar explosivos tendientes a impedir al personal efectuar su trabajo*”.⁷

⁵ Corte Constitucional. Dictamen No. 9-21-EE/22, párr. 5.

⁶ Decreto Ejecutivo No. 341, de 14 de febrero de 2022, p. 3.

⁷ Decreto Ejecutivo No. 341, de 14 de febrero de 2022, p. 4.

16. En cuanto al tercer requisito, ámbito material y temporal, el artículo 1 de la declaratoria se señala que el estado de excepción registrá en el cantón Zaruma, provincia de El Oro por el plazo de 30 días.
17. Sobre el cuarto requisito, en los artículos 3 y 4 del decreto No. 341, se puntualiza la suspensión del ejercicio del derecho a la inviolabilidad del domicilio y la limitación del derecho a la libertad de tránsito, según lo dispuesto en el artículo 165 de la Constitución.
18. Acerca del quinto requisito, la Corte ha verificado las notificaciones a los organismos correspondientes del decreto de renovación del estado de excepción, conforme se indicó en el párrafo 4 del presente dictamen.⁸
19. Esta Corte señala que, en observancia del artículo 166 de la Constitución, una vez notificada la Corte Constitucional con el estado de excepción, la Presidencia de la República deberá remitir, luego de las 48 horas, las constancias de las notificaciones a los organismos correspondientes, sin que sea necesaria la petición por parte de la Corte.
20. En consecuencia, desde el punto de vista formal de la renovación del estado de excepción, se desprende que el decreto ejecutivo No. 341 cumple con todos los requisitos formales previstos en el artículo 120 de la LOGJCC.

B. Control material de la renovación

21. El control material que debe realizar la Corte Constitucional sobre la declaratoria o renovación de estado de excepción y las medidas dispuestas en él, comprende la verificación de los parámetros previstos en la Constitución y en el artículo 121 de la LOGJCC. Sin embargo, por la particularidad del decreto de renovación de estado de excepción, se verificará: (i) que los hechos alegados en la motivación hayan tenido real ocurrencia y que los hechos constitutivos de la declaratoria no puedan ser superados a través del régimen constitucional ordinario; (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 la declaratoria se decrete dentro de los límites temporales y espaciales establecidos en la Constitución de la República.⁹

(i) Verificación de la real ocurrencia de los hechos y que estos no puedan ser superados a través del régimen constitucional ordinario

⁸ Presidencia de la República, oficio No. T.147-SGJ-22-0026 de 15 de febrero de 2022, con el que se notificó a la Asamblea Nacional; oficio No. T.147-SGJ-22-0027 de 15 de febrero de 2022, con el que se notificó a la Corte Constitucional; oficio No. T.147-SGJ-22-0028 de 15 de febrero de 2022, con el que se notificó a Organización de las Naciones Unidas; y, oficio No. T.147-SGJ-22-0029 de 15 de febrero de 2022, con el que se notificó a Organización de los Estados Americanos.

⁹ Corte Constitucional. Dictamen No. 9-21-EE/22, párr. 14.

22. El artículo 166 de la Constitución de la República establece que, al tratar el control constitucional de un decreto que renueva un estado de excepción, corresponde, entre otros elementos, verificar si las causas que motivaron el estado de excepción primigenio persisten.
23. La Corte Constitucional ha manifestado que las causales que motivan la renovación del estado de excepción no pueden variar respecto de las que se invocaron en el primer estado de excepción; del mismo modo, los hechos que fundamentan su renovación no pueden aludir a causales diferentes¹⁰.
24. En el presente caso, la causal de “calamidad pública” se mantiene y los hechos que fundamentan la causal persisten. Para evidencia de aquello, el propio decreto ejecutivo No. 341 cita el Informe de Situación No. 74 –Hundimiento en la zona urbana de Zaruma, en el que se realiza un recuento de las afectaciones ocurridas por los socavones:
- “[D]esde la ocurrencia de los hechos que motivaron la declaratoria del estado de excepción han sucedido las siguientes afectaciones: 300 personas evacuadas, 73 familias damnificadas, 63 familias afectadas, 195 personas damnificadas, 155 personas afectadas, 3 viviendas afectadas, 4 viviendas destruidas (de las cuales 3 eran consideradas patrimoniales), y 157 viviendas en riesgo”.*¹¹
25. En los informes de situación, citados en el dictamen No. 9-21-EE/22, se evidencia afectaciones similares respecto de familias y personas evacuadas, damnificadas y afectadas, además de viviendas en riesgo. Mientras que, en el informe de situación No. 5 de 18 de diciembre de 2021, se reportó el hundimiento de una nueva vivienda y que la afectación asciende a 255 personas y 49 viviendas evacuadas, números que van en aumento en los informes posteriores. En el informe de situación 74 se reportan nuevas afectaciones, como se cita en el párrafo precedente.
26. En el informe de situación No. 74 también se reporta daños a servicios públicos, y se señala una afectación de 25% del servicio eléctrico de Zaruma, a 3 calles y al Centro Anidado del Ministerio de Salud Pública en Zaruma.
27. Además, en el decreto ejecutivo se manifiesta que *“(…) tanto las actividades de infraestructura como las de seguridad y control se han visto afectadas y retrasadas por la resistencia de grupos relacionados con la actividad minera ilegal que deliberadamente obstaculizan las tareas de remediación, llegando incluso a detonar explosivos tendientes a impedir al personal efectuar su trabajo”*¹².

¹⁰ Corte Constitucional. Dictamen No. 4-21-EE/21, párr. 30.

¹¹ Decreto Ejecutivo No. 341, de 14 de febrero de 2022, p. 3.

¹² Consta en el decreto ejecutivo 341, la siguiente fuente: Diario El Telégrafo, -Explotan vehículo de empleado de remediación del socavón en Zaruma-, 24-01-2022: <https://www.eltelegrafo.com.ec/noticias/actualidad/44socavon-zaruma-explosion-vehiculo>.

28. De acuerdo con el Informe de Situación No. 81, emitido por la Dirección de Monitoreo de Eventos Adversos del Servicio Nacional de Gestión de Riesgos y Emergencias, se ha verificado que las afectaciones a predios evacuados han aumentado de 161¹³ a 517¹⁴. En cuanto a la seguridad y control, el informe detalla que, a partir del 16 de enero de 2021, la Empresa Pública de Movilidad y Transporte del cantón Zaruma (EMOVTZA - EP) brinda seguridad al tránsito vehicular en la zona aledaña al lugar de los hechos; además, la vía La Independencia continúa cerrada provisionalmente debido a trabajos de remediación en el hundimiento de Zaruma.
29. Se observa que el mapa de zonificación determina un aumento de 7 a 15 sectores por evacuar y puntos de encuentro en comparación con el Informe de Gestión de Riesgos No. 74. Por otro lado, de acuerdo con el informe señalado, son 4 las áreas potenciales de afectación a subsidencia por los hundimientos¹⁵ causados por la actividad minera irregular.
30. Además, de los hechos públicos y notorios, se han presentado amenazas y agresiones a personal técnico y trabajadores que realizan actividades de remediación en el socavón, existiendo denuncias por agresión física y amenazas de muerte, tanto al mencionado personal como a trabajadores, así como al Viceministro de Minas y Empresa Privada¹⁶, denotando que las actividades de remediación aún presentan obstáculos.
31. Así mismo, los eventos naturales, como las fuertes lluvias, han provocado un nuevo deslizamiento de tierra en el socavón abierto desde el mes de diciembre de 2021. Este movimiento ha producido que viviendas queden a punto del colapso, registrándose mayores daños a los estimados previamente. De igual forma, entre el 22 y 23 de enero de 2022, se evidencia deslizamiento de material rocoso y tierra generando fallas estructurales¹⁷.

¹³ Servicio Nacional de Gestión de Riesgos y Emergencias, Informe de Situación No. 74 - Hundimiento en la zona urbana de Zaruma de domingo 13 de febrero de 2022 a las 19:15. Disponible en: Informes de Situación – Hundimiento – El Oro / Zaruma – Servicio Nacional de Gestión de Riesgos y Emergencias <https://www.gestionderiesgos.gob.ec/wp-content/uploads/2022/02/SITREP-No-74-Hundimiento-Zaruma-12022022-1.pdf>

¹⁴ Servicio Nacional de Gestión de Riesgos y Emergencias. Informe de Situación No. 81 - Hundimiento en la zona urbana de Zaruma de lunes 21 de febrero de 2022 a las 17:09. Disponible en: Informes de Situación – Hundimiento – El Oro / Zaruma – Servicio Nacional de Gestión de Riesgos y Emergencias <https://www.gestionderiesgos.gob.ec/wp-content/uploads/2022/02/SITREP-No-81-Hundimiento-Zaruma-21022022.pdf>

¹⁵ *Ibíd.*

¹⁶ El Comercio. “Técnicos que remedian socavón en Zaruma reciben amenazas y agresiones”. 11 de febrero de 2022. Recuperado de: <https://www.elcomercio.com/actualidad/seguridad/tecnicos-socavon-zaruma-amenazas-agresiones.html>

¹⁷ El Comercio. “Lluvias provocan nuevo deslizamiento en socavón de Zaruma”. 23 de enero de 2022. Recuperado de: <https://www.elcomercio.com/actualidad/ecuador/lluvias-deslizamiento-socavon-zaruma-clima-riesgo.html>

32. De lo expuesto, es posible evidenciar que los hechos que motivaron el dictamen No. 9-21-EE/21 se mantienen hasta la actualidad.
33. Cabe indicar que las afectaciones de infraestructura reportadas, así como la obstaculización de los trabajos de remediación, han menoscabado derechos como la integridad física, salud, vivienda, propiedad y, además, afectación al acceso al servicio eléctrico y de salud de los habitantes de Zaruma.
34. Las afectaciones descritas requieren actuación inmediata, porque implican riesgos inminentes y de gran magnitud. Tal atención aún no ha podido ser solventada por el régimen constitucional ordinario, principalmente porque se requieren trabajos de remediación en zonas específicas de mayor afectación y control de la actividad minera ilegal, conforme se señala en el decreto. Ello justifica la renovación del estado de excepción por única y última ocasión.
35. La Corte enfatiza que la gestión de riesgos, en el contexto de los hechos ocurridos en Zaruma, se encuentra regulada en la Ley de Seguridad Pública y del Estado, la rectoría es ejercida por el Sistema Nacional de Gestión de Riesgos con competencia para prevenir y establecer las medidas para contrarrestar, reducir y mitigar los riesgos de origen natural y antrópico.
36. Por lo tanto, el Estado tiene el deber de articular las medidas oportunas y eficaces tendientes a superar los graves problemas generados por esta calamidad pública. No se puede recurrir de forma reiterada a los estados de excepción para promover medidas preventivas, reformas institucionales o formulación de políticas públicas, las cuales son obligaciones que deben asumirse dentro de un régimen competencial ordinario.
37. En consideración de lo expuesto, este Organismo concluye que, para los efectos del presente dictamen, los hechos descritos en el decreto ejecutivo No. 341 tienen una ocurrencia actual y no pueden ser superados por el régimen ordinario. Por lo expuesto, se cumple con lo dispuesto en el artículo 121, numerales 1 y 3, de la LOGJCC.

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

38. El artículo 164 de la Constitución determina los motivos para la declaratoria de un estado de excepción, los que deben estar estrictamente orientados a superar eventos de “*agresión, conflicto armado internacional o interno, grave conmoción interna, calamidad pública o desastre natural*”. Si no se configura alguno de estos supuestos de hecho, no cabe la declaratoria de un régimen de excepcionalidad y, en consecuencia, las medidas adoptadas no revisten una legitimación constitucional.
39. La causal de *calamidad pública* en el cantón Zaruma ya fue analizada en el dictamen No. 9-21-EE/22. El decreto ejecutivo No. 341 de renovación invoca la misma causal y, por haberse concluido en el acápite anterior que los hechos expuestos persisten

respecto a los que se establecieron en el decreto ejecutivo No. 296 de 17 de diciembre de 2021, se puede determinar que los hechos narrados en el decreto ejecutivo de renovación configuran la misma causal de calamidad pública. Por lo que cumple con lo dispuesto en el artículo 121, numeral 2, de la LOGJCC.

(iii) Que la declaratoria se decrete dentro de los límites temporales y espaciales

40. El artículo 1 del decreto ejecutivo No. 341 delimita espacialmente la declaratoria del estado de excepción al cantón Zaruma, provincia de El Oro, lugar en el que ocurrió el socavón y sus hundimientos motivo del estado de excepción. Como ya fue observado en el dictamen No. 9-21-EE/22 “(...) *al ceñirse estrictamente al ámbito geográfico de ocurrencia de los hechos, satisface el límite espacial establecido en la Constitución*”.¹⁸ En el presente decreto de renovación, objeto de control, no se observa alteración alguna en cuanto al ámbito espacial respecto del decreto de declaratoria del estado de excepción originario.

41. Por otro lado, sobre el límite temporal cabe señalar lo manifestado en el dictamen No. 9-21-EE/22:

“(...) 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 ocasiones, 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 (...) 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 la duración del estado de excepción no debe basarse en una mera enunciación de un período de tiempo”.¹⁹

42. De la cita textual, se observa que, en el artículo 1 del decreto ejecutivo No. 341, se indica que el plazo del estado de excepción se renueva por 30 días adicionales. Pero no se ha justificado la necesidad de que el régimen excepcional se extienda por 30 días adicionales. Sobre este punto, cabe recordarle a la Presidencia de la República que la Corte ha señalado que: “(...) *cuando las causas que motivaron la declaratoria de estado de excepción original persisten, esto no implica (...) que toda renovación de un estado de excepción deba necesariamente realizarse por el período máximo de tiempo*”²⁰.

43. Resulta en extremo reiterativo para la Corte Constitucional recordar al Ejecutivo su deber de justificar de manera objetiva el tiempo de la declaratoria y renovación de un estado de excepción. Este deber se manifiesta en el reconocimiento de la esencia de la

¹⁸ Corte Constitucional. Dictamen No. 9-21-EE/22 de 5 de enero de 2022, párr. 41.

¹⁹ Corte Constitucional. Dictamen No. 9-21-EE/22 de 5 de enero de 2022, párr. 43.

²⁰ Corte Constitucional. Dictamen No. 8-21-EE/21 de 10 de diciembre de 2021, párr. 39.

declaratoria de un régimen excepcional, no solo porque el Presidente de la República se encuentra facultado a suspender y limitar derechos, sino porque pone en evidencia que el régimen ordinario no se encuentra lo suficientemente articulado para solventar hechos como los que fundamentan la presente renovación de estado de excepción.

44. De los hechos narrados en este dictamen y, a pesar de la deficiencia argumentativa del Ejecutivo, la Corte Constitucional no puede abstraerse a la realidad que afronta el cantón Zaruma a causa de la calamidad pública; por lo que, considerando la complejidad de los hechos que sustentaron la declaratoria del estado de excepción originario y en vista de que estos aún persisten, se llega a la conclusión de que el plazo fatal de 30 días de renovación del estado de excepción está dentro de los límites constitucionales y, en consecuencia, cumple con el artículo 121, numeral 4, de la LOGJCC.

C. Control formal de las medidas adoptadas

45. Del examen formal de constitucionalidad de las medidas del decreto ejecutivo No. 341, se desprende que el Presidente de la República, al renovar el estado de excepción, dispuso: (i) la movilización hacia el área de Zaruma de las entidades de la administración pública central e institucional, en especial Fuerzas Armadas y Policía Nacional a fin de ejecutar acciones necesarias e indispensables para mitigar y prevenir los riesgos; (ii) la suspensión del derecho a la inviolabilidad de domicilio y la limitación al derecho a la libertad de tránsito; (iii) las requisiciones a las que haya lugar para solventar la emergencia producida; y, (iv) establecer como zona de seguridad al cantón Zaruma, bajo presencia y vigilancia de la fuerza pública durante la vigencia del estado de excepción.
46. Estas medidas fueron establecidas mediante decreto ejecutivo y se enmarcan dentro de las competencias materiales, espaciales y temporales de los estados de excepción, conforme lo exige el artículo 122 de la LOGJCC, motivo por el cual se verifica su compatibilidad formal.

D. Control material de las medidas adoptadas

47. La Corte ha señalado que puede verificar la proporcionalidad de las medidas dispuestas adoptadas en la renovación de un estado de excepción, salvo que no se hayan dispuesto nuevas medidas y que tampoco hayan variado las circunstancias fácticas de origen; ya que, no existirían razones por las que el control material al decreto de origen deba ser distinto al que corresponde aplicar en el decreto de renovación²¹.
48. Las medidas dispuestas en el decreto de origen y el decreto de renovación son casi idénticas; sin embargo, se puede observar un texto agregado en el artículo 2 del

²¹ Corte Constitucional. Dictamen No. 7-21-EE/21 de 29 de noviembre de 2022, párr. 47.

decreto de renovación, referente a la movilización de las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional a Zaruma, que establece:

“La actuación de las Fuerzas Armadas en lo referente a prevención, control y lucha contra actividades ilegales se realizará de manera excepcional, necesaria y complementaria, y se ceñirá al ámbito geográfico y temporal del estado de excepción”.

49. El texto citado no se encontraba en el decreto ejecutivo No. 296 que fue objeto del dictamen No. 9-21-EE/22, en cuyo análisis de constitucionalidad sobre la medida de movilización se expuso:

“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.

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”.

50. Finalmente, con este criterio, en el dictamen No. 9-21-EE/22 se declaró la constitucionalidad de la medida de movilización de las Fuerzas Armadas, entre otras entidades. Resulta claro que, en este dictamen, no hubo una manifestación expresa sobre la actuación de las Fuerzas Armadas en lo referido *“a prevención, control y lucha contra actividades ilegales”*, mas bien, se enfatizó a que su participación principalmente se realizará con el propósito de una colaboración logística.
51. Ahora, esta Corte considera necesario realizar un control material de la disposición agregada en el decreto ejecutivo No. 341.
52. Según se desprende del texto citado del decreto, si bien se determina que la actuación de las Fuerzas Armadas se realizará de manera excepcional, necesaria y complementaria, y que esta se circunscribirá al ámbito geográfico y temporal del estado de excepción, no queda claro el alcance de la frase *“contra actividades ilegales”*. Bien podría inferirse que las actividades ilegales son todas aquellas que riñen con el ordenamiento jurídico, pudiendo incluirse aspectos administrativos, civiles, penales y, en general, toda actuación antijurídica.
53. Lo señalado impide que se pueda conocer el verdadero alcance y límites a esta actuación de las Fuerzas Armadas, como sí se lo hizo en el estado de excepción

originario,²² al punto que ni siquiera se delimita al contexto fáctico del estado de excepción.

54. La naturaleza del régimen excepcional exige que las medidas adoptadas deben ser minuciosamente delimitadas y fundamentadas; ello por cuanto conlleva actuaciones que desbordan el régimen ordinario, permitiéndose la limitación y suspensión de los derechos taxativamente determinados en la Constitución.
55. En los términos expuestos en el segundo inciso del artículo 2 del decreto, esto es, lo relativo a la actuación de las Fuerzas Armadas en cuanto a “*prevención, control y lucha contra actividades ilegales*”²³. Esta disposición podría asumirse que tiene como fin constitucionalmente válido la seguridad, pero es muy genérica. Además, no se justifica por qué otros entes de control como la Policía Nacional no están en capacidades de cumplir esa labor. Por tanto, no es posible determinar su idoneidad. Más bien, corresponde al Estado fortalecer la labor de la de la Policía y de los órganos de justicia locales²⁴, porque estos se encuentran facultados para afrontar actividades ilegales; por esta razón, esta medida también es innecesaria. Por las consideraciones anotadas, la medida contenida en el artículo 2, inciso segundo, del decreto ejecutivo No. 341 no cumple con lo dispuesto en el artículo 164 de la Constitución y el artículo 123 de la LOGJCC, resultando inconstitucional. Esta declaratoria no implica que las Fuerzas Armadas no tengan la capacidad de actuación conforme a sus competencias ordinarias y dentro del contexto del estado de excepción.
56. Las demás medidas establecidas con ocasión de la renovación del estado de excepción se apegan a lo dispuesto en el artículo 123 de la LOGJCC, y su constitucionalidad ya fue declarada en el dictamen No. 9-21-EE/22.
57. Finalmente, merece especial mención lo dispuesto en los artículos 7 y 8 del decreto ejecutivo No. 341, referentes a la articulación y coordinación de la gestión de la emergencia por parte del COE Nacional y las disposiciones dirigidas al Ministerio de Economía y Finanzas, respectivamente. Las medidas dispuestas son idénticas a las establecidas en el decreto ejecutivo No. 296, en cuyo dictamen de constitucionalidad se concluyó:

“(...) se verifica que las mismas corresponden a un régimen ordinario de competencias de la institucionalidad pública (activación del COE, financiamiento de proyectos de remediación (...)). Por tanto, tales medidas no ameritan ser examinadas en el presente

²² Corte Constitucional, Dictamen No. 9-21-EE/21, párrafo 68. La actuación de las Fuerzas Armadas debe ser “i) extraordinaria, ii) subordinada, iii) regulada, iv) fiscalizada y v) bajo rendición de cuentas y denuncias respecto de eventuales abusos de sus facultades. Consecuentemente, el empleo de Fuerzas Armadas, no puede ser otro que complementario, cuya actuación será proporcional a los hechos ocurridos en observancia del principio de humanidad”.

²³ Decreto ejecutivo No. 341 de 14 de febrero de 2022, artículo 2, inciso 2.

²⁴ Corte Interamericana de Derecho Humanos, sentencia caso Zambrano Vélez y otros Vs. Ecuador, párrs. 157 y 158.

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”.

- 58.** A pesar de que la Presidencia fue notificada con el dictamen No. 9-21-EE/22, en el decreto de renovación del estado excepción, vuelve a establecer medidas idénticas sin tomar en cuenta lo que la Corte Constitucional estableció sobre esta parte específica. Frente a ello se reitera el criterio de que tales medidas corresponden al régimen ordinario de la institucionalidad estatal; por tanto, las mismas no forman parte del examen de constitucionalidad del presente dictamen.

V. Resolución

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.** Declarar la constitucionalidad de la renovación del estado de excepción dictada en el decreto ejecutivo No. 341 de 14 de febrero de 2022 por 30 días adicionales, por calamidad pública, en el cantón Zaruma, provincia del Oro.
- 2.** Declarar la inconstitucionalidad de la medida dictada en el inciso segundo del artículo 2 de decreto ejecutivo No 341, ya que no cumple con lo previsto en el artículo 164 de la Constitución y el artículo 123 de la LOGJCC. Esta declaratoria no implica que las Fuerzas Armadas no tengan la capacidad de actuación conforme a sus competencias ordinarias y dentro del contexto del estado de excepción.
- 3.** Ratificar y extender el contenido del dictamen No. 9-21-EE/22 de 5 de enero de 2022, con respecto a la constitucionalidad de las medidas adoptadas en el marco de la renovación del presente estado de excepción, tomando en cuenta lo señalado en el numeral anterior.
- 4.** 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.
- 5.** Recalcar que es un deber del Estado articular y adoptar las medidas oportunas y eficaces, previstas en el régimen ordinario, a efectos de impedir que las actividades mineras en las zonas afectadas provoquen nuevos hundimientos, y establecer políticas de prevención para evitar todo tipo de afectaciones relacionadas con los hechos plasmados en este dictamen.

6. 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”*.
7. Requerir a la Presidencia de la República que, de conformidad con el desarrollo y argumentos vertidos en el presente dictamen, se tomen en cuenta los siguientes lineamientos:
 - 7.1 En observancia del artículo 166 de la Constitución, una vez que la Presidenta o Presidente de la República notifique a la Corte Constitucional el decreto ejecutivo, deberá remitir, luego de las 48 horas, las constancias de las notificaciones a los organismos correspondientes, sin que sea necesaria la solicitud por parte de la Corte.
 - 7.2 En el caso de que la Presidenta o Presidente de la República emita un decreto por medio del cual renueva un estado de excepción, al notificarlo a la Corte Constitucional deberá acompañar, en caso de haber sido dispuestos, copias certificadas de los informes solicitados por este Organismo en el dictamen de constitucionalidad del estado de excepción de origen.
 - 7.3 El ámbito temporal, tanto del estado de excepción y su eventual renovación, debe estar fundamentado de forma pormenorizada y concreta en el decreto ejecutivo. La naturaleza de los estados de excepción es inobservada cuando de manera infundada se establecen los plazos máximos de duración del régimen excepcional.
 - 7.4 Los decretos ejecutivos que declaran estados de excepción y sus renovaciones, según el artículo 164, inciso 2, de la Constitución, deben adoptar una estructura que permita verificar claramente: la causal y su motivación, el ámbito territorial de aplicación, el período de duración, las medidas extraordinarias que se dicten con fundamento en este, los derechos que podrán suspenderse y limitarse, y las notificaciones que corresponda. También, incluirá las justificaciones fácticas de las causales invocadas, la justificación de la necesidad de declarar un estado de excepcionalidad y las razones concretas de por qué el régimen ordinario es insuficiente para solventar tales circunstancias excepcionales. La simple enunciación de considerandos no es suficiente.

8. Notifíquese y cúmplase.

Dr. Alí Lozada Prado
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, Alejandra Cárdenas Reyes, Carmen Corral Ponce, Jhoel Escudero Soliz, Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez, Daniela Salazar Marín y Richard Ortiz Ortiz; sin contar con la presencia del Juez Constitucional Enrique Herrería Bonnet; en sesión extraordinaria de viernes 25 de febrero de 2022.- Lo certifico.

Dra. Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL