

Quito, D. M., 30 de marzo de 2023

CASO No. 2-23-EE

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

DICTAMEN No. 2-23-EE/23

Tema: La Corte Constitucional resuelve declarar la inconstitucionalidad del estado de excepción dictado mediante Decreto Ejecutivo N° 693 de 20 de marzo de 2023, relativo a la “*calamidad pública en las provincias de Guayas, El Oro, Pichincha, Loja, Los Ríos, Bolívar, Santa Elena, Esmeraldas, Manabí, Imbabura, Chimborazo, Santo Domingo de los Tsáchilas, Napo y Azuay* [fundamentado] *en las graves afectaciones a la vida y los bienes materiales de los habitantes de estas provincias; eventos provenientes de la grave temporada invernal y de los movimientos telúricos ocurridos el 18 de marzo de 2023*”, por no superar el control material previsto en el artículo 121.3 de la LOGJCC.

I. Antecedentes y procedimiento

1. El 20 de marzo de 2023, el presidente de la República del Ecuador, Guillermo Lasso Mendoza (en adelante, “**el presidente de la República**”), emitió el Decreto Ejecutivo N° 693, referente al estado de excepción: “(...) *por calamidad pública en las provincias de Guayas, El Oro, Pichincha, Loja, Los Ríos, Bolívar, Santa Elena, Esmeraldas, Manabí, Imbabura, Chimborazo, Santo Domingo de los Tsáchilas, Napo y Azuay* [fundamentado] *en las graves afectaciones a la vida y los bienes materiales de los habitantes de estas provincias; eventos provenientes de la grave temporada invernal y de los movimientos telúricos ocurridos el 18 de marzo de 2023* (...)” (en adelante, “**decreto de estado de excepción o decreto N° 693**”).
2. Mediante oficio N° T. 421-SGJ-23-0074 de 22 de marzo de 2023, suscrito por el señor Guillermo Lasso Mendoza, en calidad de presidente constitucional de la República del Ecuador se notificó a la Corte Constitucional con el contenido del decreto N° 693.
3. De conformidad con el sorteo electrónico efectuado el 22 de marzo de 2023, la sustanciación de la causa N° **2-23-EE** le correspondió a la jueza constitucional Carmen Corral Ponce, quien el 23 de marzo de 2023, avocó conocimiento y solicitó a la Presidencia de la República que remita la constancia de las notificaciones que dispone el artículo 166 de la Constitución.
4. El 24 de marzo de 2023, la Secretaría General Jurídica de la Presidencia de la República remitió las constancias de las notificaciones a la Asamblea Nacional y a los organismos internacionales correspondientes.

II. Competencia

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

III. Análisis de constitucionalidad del decreto N° 693

6. En función de lo previsto en las disposiciones jurídicas citadas *ut supra*, le corresponde a esta Corte Constitucional analizar si el decreto N° 693 se adecúa desde el punto de vista formal y material a la CRE.

3.1. Control formal de constitucionalidad del decreto de estado de excepción

7. Al tenor de lo prescrito en los artículos 120 y 122 de la LOGJCC¹, los requisitos formales que debe cumplir la declaratoria de un estado de excepción, su renovación y las medidas dispuestas con ocasión del mismo, son los siguientes:

3.1.1. Identificación de los hechos y de la causal que se invoca

8. En el decreto materia de control automático de constitucionalidad se observa que el presidente de la República invoca como causal constitucional de la declaratoria de estado de excepción a la calamidad pública producida en las provincias de Guayas, El Oro, Pichincha, Loja, Los Ríos, Bolívar, Santa Elena, Esmeraldas, Manabí, Imbabura, Chimborazo, Santo Domingo de los Tsáchilas, Napo y Azuay, a causa de dos fenómenos naturales en particular, a saber: **i)** las consecuencias del grave temporal invernal; y, **ii)** el movimiento telúrico ocurrido el 18 de marzo de 2023, en el cantón Balao de la provincia de Guayas.
9. En tal virtud, se determina que en el decreto se invoca la causal de **calamidad pública** y se exponen los hechos que, a criterio del presidente de la República, sustentan la

¹ **Artículo 120 de la LOGJCC.-** “Control formal de la declaratoria de estado de excepción.- La Corte Constitucional verificará que la declaratoria del estado de excepción y el Decreto cumplan con los siguientes requisitos: 1. Identificación de los hechos y de la causal constitucional que se invoca; 2. Justificación de la declaratoria; 3. Ámbito territorial y temporal de la declaratoria; 4. Derechos que sean susceptibles de limitación, cuando fuere el caso; y, 5. Las notificaciones que correspondan de acuerdo a la Constitución y a los Tratados Internacionales”; **artículo 122 de la LOGJCC.-** “Control formal de las medidas adoptadas con fundamento en el estado de excepción.- La Corte Constitucional verificará que las medidas adoptadas con fundamento en la declaratoria de estado de excepción cumplan al menos los siguientes requisitos formales: 1. Que se ordenen mediante Decreto, de acuerdo con las formalidades que establece el sistema jurídico; y, 2. Que se enmarquen dentro de las competencias materiales, espaciales y temporales de los estados de excepción”.

causal aducida, de modo, que la declaratoria de estado de excepción cumple con el primer requisito de forma establecido en el artículo 120 numeral 1 de la LOGJCC.

3.1.2. Justificación de la declaratoria

10. Respecto a la justificación de la declaratoria de estado de excepción, en la parte considerativa del decreto N° 693, se expresa que la grave temporada invernal registrada en el mes de febrero de 2023 y los movimientos telúricos suscitados el 18 de marzo del año en curso, han causado la pérdida de vidas humanas y severos daños a los bienes materiales de los habitantes de las provincias afectadas por estos sucesos², al igual que múltiples impactos ambientales y sociales que han puesto en riesgo el normal desarrollo de las actividades de la ciudadanía.
11. Por lo expuesto, se verifica que el decreto de estado de excepción cumple el requisito formal establecido en el artículo 120 numeral 2 de la LOGJCC.

3.1.3. Ámbito territorial y temporal de la declaratoria

12. Sobre el ámbito territorial y temporal, los artículos 1 y 3 del decreto N° 693 establecen que el estado de excepción regirá en las provincias de Guayas, El Oro, Pichincha, Loja, Los Ríos, Bolívar, Santa Elena, Esmeraldas, Manabí, Imbabura, Chimborazo, Santo Domingo de los Tsáchilas, Napo y Azuay, por un periodo de sesenta días contados a partir de su suscripción.
13. Toda vez que en el decreto de estado de excepción se define el ámbito territorial y temporal de la declaratoria, se establece el cumplimiento del requisito formal previsto en el artículo 120 numeral 3 de la LOGJCC.

3.1.4. Indicación de los derechos susceptibles de suspensión

14. En lo referente a la indicación de los derechos constitucionales susceptibles de suspensión, este Organismo constata que en el decreto N° 693, no se hace uso de esta facultad excepcional del presidente de la República, por lo que no cabe examinar la formalidad del presupuesto contemplado en el artículo 120 numeral 4 de la LOGJCC.

3.1.5. Las notificaciones que correspondan de acuerdo con la Constitución y los tratados internacionales

15. En el artículo 7 del decreto N° 693 se ordena que la declaratoria del estado de excepción deberá notificarse a la Asamblea Nacional, Corte Constitucional, Organización de las Naciones Unidas y a la Organización de los Estados Americanos, las mismas que fueron realizadas en debida forma, tal como se hace constar en los párrafos 2 y 4 *supra*.

² Guayas, El Oro, Pichincha, Loja, Los Ríos, Bolívar, Santa Elena, Esmeraldas, Manabí, Imbabura, Chimborazo, Santo Domingo de los Tsáchilas, Napo y Azuay.

16. Por lo tanto, la Corte Constitucional concluye que la declaratoria ha sido realizada en cumplimiento del artículo 120 de la LOGJCC.

3.1.6. Control formal de las medidas adoptadas en la declaratoria de estado de excepción

17. Para el análisis de esta sección la Corte verificará si las medidas adoptadas en el marco del estado de excepción cumplen con los presupuestos previstos en el artículo 122 de la LOGJCC; esto es: (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.

18. Con relación al primer presupuesto se corrobora que las medidas adoptadas con fundamento en la declaratoria del estado de excepción fueron efectivamente dispuestas mediante decreto ejecutivo N° 693 de 20 de marzo de 2023, por lo que cumple con este requisito formal.

19. En lo que concierne al segundo elemento, se tiene que en los artículos 3, 4, 5 y 6 del decreto ejecutivo N° 693, se ordena lo siguiente:

a) La movilización desde todo el territorio nacional hacia las provincias de Guayas, El Oro, Pichincha, Loja, Los Ríos, Bolívar, Santa Elena, Esmeraldas, Manabí, Imbabura, Chimborazo, Santo Domingo de los Tsáchilas, Napo y Azuay, de las entidades de la Administración Pública Central e Institucional, especialmente, de las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional.

b) Que la gestión de 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 cuerpo colegiado.

c) Que los gobiernos autónomos descentralizados comprendidos en el ámbito territorial de la declaratoria, apoyen y coordinen con las distintas entidades públicas las acciones necesarias para el cumplimiento de los objetivos de la declaratoria de estado de excepción.

d) Que el Ministerio de Economía y Finanzas proporcione los recursos suficientes para atender la situación de excepción y planificar de forma priorizada la entrega de aquellos provenientes de organismos de cooperación internacional.

20. Al respecto, la Corte verifica que únicamente la medida señalada en la letra “a)”, es de aquellas que por su naturaleza se encuentra comprendida dentro los límites materiales, espaciales y temporales de un estado de excepción, conforme lo prescribe el artículo 165.8 de la CRE.

21. Las disposiciones transcritas en las letras “b)”, “c)” y “d)”, contienen *grosso modo*, directrices e instrucciones para hacer efectivo el principio de coordinación entre las instituciones del Estado³, así como, para encausar el uso eficiente de los recursos públicos destinados para atender el estado de excepción. Dichas órdenes no atañen al ejercicio de las facultades extraordinarias que ostenta el Ejecutivo en el marco de un estado de excepción, por lo que esta Corte realizará algunas puntualizaciones sobre ello más adelante.
22. En este punto, la Corte Constitucional recalca que han sido varios los dictámenes que se han emitido en ese sentido⁴, lo que denota la falta de prolijidad y seguimiento a la jurisprudencia de este Organismo en el contexto de las medidas a adoptarse en los estados de excepción; por lo que, se exhorta al presidente de la República a tomar los correctivos del caso, para que los estados de excepción no incurran en este tipo de defectos que sin duda demeritan el carácter excepcional y taxativo que implica esta figura constitucional.

3.2. Control material de constitucionalidad del decreto

23. Los artículos 121 y 123 de la LOGJCC⁵ manifiestan que, a efectos de ejercer el control material de constitucionalidad de la declaratoria de un estado de excepción o su renovación, la Corte Constitucional deberá verificar lo siguiente:

3.2.1. Verificación de la real ocurrencia de los hechos que motivaron el estado de excepción

³ Artículo 226 de la CRE: “Las instituciones del Estado, sus organismos, dependencias, las servidoras o servidores públicos y las personas que actúen en virtud de una potestad estatal ejercerán solamente las competencias y facultades que les sean atribuidas en la Constitución y la ley. Tendrán el deber de coordinar acciones para el cumplimiento de sus fines y hacer efectivo el goce y ejercicio de los derechos reconocidos en la Constitución”.

⁴ Dictámenes N° 3-22-EE/22, 4-22-EE/22, 5-22-EE/22, 6-22-EE/22, 7-22-EE/22 y 1-23-EE/23.

⁵ Artículo 121 de LOGJCC.- “Control material de la declaratoria de estado de excepción.- La Corte Constitucional realizará un control material de la declaratoria del estado de excepción, para lo cual verificará al menos lo siguiente: 1. Que los hechos alegados en la motivación hayan tenido real ocurrencia; 2. Que los hechos constitutivos de la declaratoria configuren una agresión, un conflicto armado internacional o interno, grave conmoción interna, calamidad pública o desastre natural; 3. Que los hechos constitutivos de la declaratoria no puedan ser superados a través del régimen constitucional ordinario; y, 4. Que la declaratoria se decrete dentro de los límites temporales y espaciales establecidos en la Constitución de la República”; artículo 123 de la LOGJCC.- “Control material de las medidas dictadas con fundamento en el estado de excepción.- Para efectos del control material, la Corte Constitucional verificará que las medidas dictadas con fundamento en el estado de excepción cumplan los siguientes requisitos: 1. Que sean estrictamente necesarias para enfrentar los hechos que dieron lugar a la declaratoria, y que las medidas ordinarias sean insuficientes para el logro de este objetivo; 2. Que sean proporcionales al hecho que dio lugar a la declaratoria; 3. Que exista una relación de causalidad directa e inmediata entre los hechos que dieron lugar a la declaratoria y las medidas adoptadas; 4. Que sean idóneas para enfrentar los hechos que dieron lugar a la declaratoria; 5. Que no exista otra medida que genere un menor impacto en términos de derechos y garantías; 6. Que no afecten el núcleo esencial de los derechos constitucionales, y se respeten el conjunto de derechos intangibles; y, 7. Que no se interrumpa ni se altere el normal funcionamiento del Estado”.

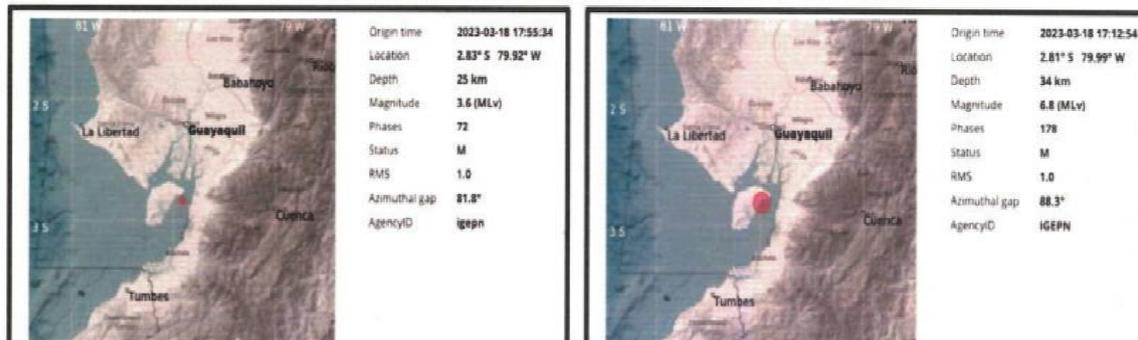
24. En torno a la real ocurrencia de los hechos, en el acápite denominado “*Fundamentos Fácticos*” del decreto N° 693, se precisa lo siguiente:

Que el Instituto Geofísico de la Escuela Politécnica Nacional ha reportado la existencia de tres movimientos telúricos de relevancia el día 18 de marzo de 2023, conforme al siguiente detalle:¹

ID Evento	Mag	Tipo	Hora Local	Lat	Long	Prof	Region	Ciudad mas cercana	Medo	Hora UTC	Update
igeprn2023fkfs	3.6	MLv	2023-03-18 12:55:34	2.83° S	79.92° W	24	Near Coast of Ecuador	a 25.41 km de Balao, Guayas	V	2023-03-18 17:55:34	2023-03-18 18:18:23
igeprn2023fkeq	4.6	MLv	2023-03-18 12:22:38	2.87° S	80.00° W	26	Near Coast of Ecuador	a 33.38 km de Balao, Guayas	V	2023-03-18 17:22:38	2023-03-18 17:51:36
igeprn2023fkei	6.7	MLv	2023-03-18 12:12:54	2.81° S	79.98° W	36	Near Coast of Ecuador	a 33.05 km de Balao, Guayas	V	2023-03-18 17:12:54	2023-03-18 17:54:48

Imagen No. 1:

Fuente: Instituto Geofísico de la Escuela Politécnica Nacional



25. Posteriormente, se indica:

Que el Instituto Oceanográfico y Antártico de la Armada del Ecuador, con fecha 18 de marzo de 2023, mediante Boletín de Tsunami No. 1 a las 12:22 pm y Boletín de Tsunami No. 2 a las 12:26 pm, ha reportado la ocurrencia de un sismo con las siguientes características: magnitud 6,9; latitud -2,781; longitud -79,55; profundidad de 75 km, localización 14 km SSE de Naranjal. Ecuador²;



Imagen No. 3:

Fuente: Instituto Oceanográfico y Antártico de la Armada del Ecuador

Que el Instituto Oceanográfico y Antártico de la Armada del Ecuador, con fecha 18 de marzo de 2023, mediante Boletín de Tsunami No. 1 a las 13:07 pm, ha reportado la ocurrencia de un sismo con las siguientes características: magnitud 3,7; latitud -2,87; longitud -79,903; profundidad de 23km, localización 22.87 km de Balao, Guayas⁴;



Imagen No. 5:

Fuente: Instituto Oceanográfico y Antártico de la Armada del Ecuador

26. Acto seguido, se citan comunicados remitidos por la Secretaría de Gestión de Riesgos, Dirección Nacional de Eventos Adversos de la Secretaría de Gestión de Riesgos y el Comité de Operaciones de Emergencia Nacional, en los que se informa que con motivo

del sismo de magnitud 6.5 de 18 de marzo de 2023 (cuyo epicentro se produjo a 29.12 kilómetros de Balao, provincia de Guayas), se ha reportado un total de 16 personas fallecidas, varios heridos y afectaciones a infraestructura pública (muelles, centros educativos y establecimientos de salud, servicio de agua potable, redes eléctricas y cierre de carreteras) y privada (viviendas y locales comerciales), en las provincias de Azuay, El Oro y Guayas.

27. En igual sentido, se acentúa que debido a la fuerte temporada invernal se han originado deslaves, aluviones, hundimientos, inundaciones, deslizamientos de tierra y desbordamiento de ríos, lo que ha dejado un saldo de 21 personas fallecidas, varios damnificados y afectaciones a infraestructura pública y privada, en las provincias de El Oro, Guayas, Loja, Los Ríos, Pichincha, Santo Domingo de los Tsáchilas, Azuay, Santa Elena, Bolívar, Imbabura, Chimborazo, Manabí, Esmeraldas y Napo.
28. De tal manera que, en lo atinente a la verificación de la real ocurrencia de los hechos, esta Magistratura evidencia que los mismos han tenido lugar en las diferentes provincias que se detallan en los artículos 1 y 3 del decreto N° 693; esto, por cuanto las afirmaciones realizadas por el presidente de la República no se basan en escenarios probables o futuros, sino en acontecimientos actuales⁶, verificados a través de varias fuentes objetivas, útiles, idóneas⁷ y contrastables. El referido material informativo consta en los repositorios digitales de varias instituciones públicas y medios de comunicación escritos, a los que se puede acceder a través de los links o enlaces web unidireccionales que se consignan en los pies de página (del N° 1 al 98) del decreto ejecutivo *sub examine*.
29. Por ende, se concluye que los hechos que originaron la declaratoria del estado de excepción han tenido real ocurrencia, con lo cual se considera cumplido el requisito establecido en el artículo 121 numeral 1 de la LOGJCC.

3.2.2. Que los hechos constitutivos de la declaratoria configuren la causal invocada

30. De conformidad a lo previsto en el artículo 164 de la CRE, los motivos para la declaratoria de un estado de excepción deben estar estrictamente orientados a superar eventos “*de agresión, conflicto armado internacional o interno, grave conmoción interna, calamidad pública o desastre natural*”. De manera que si no se configura alguno de estos supuestos de hecho no cabe la declaratoria de un régimen de excepcionalidad, lo cual provoca que las medidas adoptadas no revistan una legitimidad constitucional.
31. En este caso se alega que la causal en la que se funda la declaratoria de estado de excepción es la **calamidad pública** ocasionada por **eventos naturales**. Es así, que se estima conveniente puntualizar que de la lectura integral del decreto N° 693, se colige

⁶ Corte Constitucional del Ecuador, dictámenes N° 8-22-EE/22 de 30 de noviembre de 2022, párr. 33; y, 1-23-EE/23 de 22 de marzo de 2023, párr. 33.

⁷ Corte Constitucional del Ecuador, dictamen N° 6-22-EE/22 de 31 de agosto de 2022, párr. 42.

que la calamidad pública se sustenta en la concurrencia de fenómenos naturales, concretamente: **1)** el movimiento telúrico de 18 de marzo de 2023; y, **2)** en las consecuencias perjudiciales de la temporada invernal que se ha traducido en escenarios de inundaciones, aluviones, deslizamientos de tierra, deslaves y hundimientos.

32. Para el caso bajo estudio es importante resaltar que las circunstancias expuestas en el decreto N° 693, corresponden con mayor propiedad a la ocurrencia de **desastres naturales**, los cuales, si bien, se podría decir que encajan genéricamente dentro del supuesto de calamidad pública⁸, *ex contrario*, por disposición expresa del artículo 165 de la CRE se constituyen como una causal específica y autónoma para disponer la declaratoria de estado de excepción, por lo que no es apropiado utilizar indistintamente el término “calamidad pública” para referirse a un “desastre natural”.
33. Ahora bien, a pesar del error en la identificación de la causal constitucional se considera pertinente continuar con el análisis a fin de determinar si los hechos descritos en el decreto N° 693 comportan eventos naturales, que por su repercusión y magnitud lesionan o ponen en riesgo la integridad de la vida humana o impiden el normal ejercicio de otros derechos fundamentales.
34. En tal sentido, dado el marco factual expuesto en el decreto de estado de excepción, se colige razonablemente que: **(1)** tanto el sismo de 18 de marzo de 2023, **(2)** como los fenómenos naturales originados por la grave época invernal (inundaciones, deslizamientos, aluviones, hundimientos, etc.), configuran un escenario imprevisto (el primero) y sobreviniente (el segundo), que por su impacto y repentino agravamiento se los puede catalogar como **catástrofes naturales**; puesto que se traducen en sucesos de tal intensidad que han afectado la vida, la salud, la integridad personal y las condiciones socioeconómicas de las personas que habitan en las provincias declaradas en estado de excepción.
35. Cabe resaltar que dichas perturbaciones exceden la capacidad normal de la ciudadanía para hacer frente a estas adversidades a través de sus propios medios; de modo, que se concluye que los hechos constitutivos de la declaratoria de estado de excepción configuran la causal de “**desastre natural**”, conforme lo ordena el artículo 164 de la CRE, por lo que se tiene por cumplido el requisito determinado en el artículo 121.2 de la LOGJCC.

⁸ Esta Corte Constitucional, en el dictamen N° 1-20-EE/20 de 19 de marzo de 2020, expresó que: “(...) **por calamidad pública se entiende toda situación de catástrofe con origen en causas naturales** o antrópicas que, por tener el carácter de carácter imprevisto o sobreviniente, provoca graves consecuencias sobre la sociedad, particularmente, la lesión o puesta en riesgo de la integridad de la vida humana o de la naturaleza” (énfasis agregado).

Véase también las sentencias N° C-156 y C-466 de la Corte Constitucional de Colombia, en las que se precisa que: “(...) esta Corte ha reconocido que la calamidad pública puede tener una causa natural, como ha sucedido por cuenta de temblores o terremotos, avalanchas, desbordamientos de ríos, inundaciones, etc. (...)”.

3.2.3. Que los hechos constitutivos de la declaratoria no puedan ser superados a través del régimen constitucional ordinario

36. El artículo 164 de la CRE prescribe que: “*El estado de excepción observará los principios de necesidad, proporcionalidad, legalidad, temporalidad, territorialidad y razonabilidad*”. Para los efectos del presente control material se considera útil referirse al principio de necesidad.
37. En sentido amplio el juicio de necesidad parte de la premisa de que, entre varias opciones idóneas para el logro de un fin determinado, siempre debe elegirse la menos gravosa o restrictiva. En este caso corresponde analizar si la declaratoria de estado de excepción resulta necesaria o si, por el contrario, existen otras figuras previstas en el ordenamiento jurídico para el cumplimiento de los mismos fines que se procura a través del decreto N° 693.
38. Para lo anterior se tomará en cuenta: **i)** la justificación aportada en el decreto de estado de excepción con respecto a las limitaciones propias del régimen ordinario; y, **ii)** las facultades constitucionales y legales del presidente de la República dentro del régimen competencial ordinario.
39. En lo que concierne a la justificación ofrecida en el decreto N° 693, la Corte Constitucional nota que la Presidencia de la República no ha fundamentado las razones por las que sostiene que los mecanismos institucionales ordinarios han sido desbordados o que resultan insuficientes⁹ para conjurar la situación calamitosa; esto, más allá de la simple afirmación sobre: “*(...) que las medidas dispuestas en la declaratoria, son estrictamente necesarias para hacer frente a los hechos ocurridos, que son además de real ocurrencia, públicos y notorios, informados por varias entidades de la Función Ejecutiva y recogidos en diversos medios nacionales e internacionales de comunicación; son también medidas proporcionales **que devienen de la insuficiencia de medios ordinarios**, que por tanto requieren de una urgente atención*” (énfasis agregado).
40. En cuanto a las prerrogativas del presidente de la República en el régimen ordinario, este Organismo observa que el objetivo de la declaratoria de estado de excepción es: “*(...) atender la calamidad pública que se ha suscitado y a los habitantes afectados por la misma, así como prevenir calamidades similares en el futuro (...) 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*”¹⁰.
41. Dentro del presente caso, el presidente de la República argumenta que la real ocurrencia de los fenómenos naturales referidos con antelación: “*(...) establece la*

⁹ Corte Constitucional del Ecuador, dictamen N° 1-23-EE/23 de 22 de marzo de 2023, párr. 43.

¹⁰ Artículos 1 y 3 del decreto N° 693.

necesidad de re dirigir el accionar de las instituciones públicas para el mantenimiento del orden público, en el marco del ordenamiento jurídico, atender las emergencias suscitadas y garantizar los derechos de la ciudadanía procurando evitar el agravamiento de las consecuencias derivadas de los hechos ocurridos”¹¹.

42. Posteriormente, en el decreto N° 693 se dispone la movilización de las entidades de la Administración Pública Central e Institucional, especialmente, de las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional¹²; la articulación y coordinación del COE Nacional¹³; el apoyo y coordinación de los gobiernos autónomos descentralizados¹⁴; y, la forma en cómo deben gestionarse los recursos públicos y de cooperación internacional para atender el estado de excepción y eventuales proyectos de remediación.¹⁵
43. En este punto se enfatiza que la CRE no permite que la declaratoria de un estado de excepción se funde en la necesidad de prevenir algún hecho futuro¹⁶, sino en la urgencia de reducir los efectos lesivos a los derechos fundamentales frente a circunstancias actuales y extremas.
44. Dicho esto, es imperativo resaltar que en materia de contingencia de fenómenos naturales el artículo 261.8 de la CRE expresa que el Estado central tiene competencias exclusivas para el manejo de desastres naturales y, para ello, se encuentra a cargo de la rectoría del sistema nacional descentralizado de gestión de riegos, el cual tiene como funciones principales, entre otras:

“1. Identificar los riesgos existentes y potenciales, internos y externos que afecten al territorio ecuatoriano.

2. Generar, democratizar el acceso y difundir información suficiente y oportuna para gestionar adecuadamente el riesgo.

3. Asegurar que todas las instituciones públicas y privadas incorporen obligatoriamente, y en forma transversal, la gestión de riesgo en su planificación y gestión.

4. Fortalecer en la ciudadanía y en las entidades públicas y privadas capacidades para identificar los riesgos inherentes a sus respectivos ámbitos de acción, informar sobre ellos, e incorporar acciones tendientes a reducirlos.

5. Articular las instituciones para que coordinen acciones a fin de prevenir y mitigar los riesgos, así como para enfrentarlos, recuperar y mejorar las condiciones anteriores a la ocurrencia de una emergencia o desastre.

¹¹ Considerando cuarto del acápite “IV” del decreto N° 693.

¹² Artículo 3 del decreto N° 693.

¹³ Artículo 4 del decreto N° 693.

¹⁴ Artículo 5 del decreto N° 693.

¹⁵ Artículo 6 del decreto N° 693.

¹⁶ Corte Constitucional del Ecuador, dictamen N° 6-20-EE/20 de 19 de octubre de 2020, párr. 22.

6. Realizar y coordinar las acciones necesarias para reducir vulnerabilidades y prevenir, mitigar, atender y recuperar eventuales efectos negativos derivados de desastres o emergencias en el territorio nacional.

7. *Garantizar financiamiento suficiente y oportuno para el funcionamiento del Sistema, y coordinar la cooperación internacional dirigida a la gestión de riesgo*¹⁷ (énfasis añadido).

45. Estas atribuciones se encuentran desarrolladas a su vez en la Ley de Seguridad Pública y del Estado (“**LSPE**”), en la que se establece como una de las prerrogativas del presidente/a de la República decretar “estados de emergencia” para superar eventos relacionados con catástrofes naturales que amenacen con poner en serio peligro la seguridad de los habitantes¹⁸.
46. Para dicho fin, durante la declaratoria de emergencia dentro de un régimen competencial ordinario, se podrá: “(...) *Establecer acciones articuladas o conjuntas con otras entidades del gobierno central y desconcentrado u otras funciones del Estado; 3. Delimitar acciones estratégicas y tácticas en un territorio determinado con la cooperación de los gobiernos autónomos descentralizados competentes; 4. Determinar prioridades de políticas pública en los sectores que se requieran para enfrentar la emergencia; y, 5. Otras orientadas a enfrentar la situación que generó la declaratoria de emergencia y que no se encuentren prohibidas en esta Ley y en el ordenamiento jurídico*”¹⁹.
47. Asimismo, es potestad del presidente de la República disponer la cooperación y colaboración de los agentes ejecutores de la seguridad pública: “(...) *sin que esto implique que se desnaturalice su función misional (...)*”, para lo cual: “(...) *Los entes rectores de la Defensa nacional y del orden público, protección interna y seguridad ciudadana asegurarán que las entidades de seguridad tengan protocolos y doctrina que guíe su accionar conjunto durante estas operaciones*”²⁰.
48. De otro lado, cabe precisar que los artículos 6.31 y 57 de la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública, también prevé que las máximas autoridades de las entidades públicas se encuentran plenamente facultadas para dictar estados de emergencia con miras a atender de forma ágil, rápida, transparente y sencilla, situaciones provenientes de catástrofes naturales en el marco de sus competencias privativas y ordinarias.
49. En ese contexto, esta Magistratura no evidencia que en el decreto N° 693, se haya justificado razonablemente por qué en este caso en particular era necesario elegir la

¹⁷ Artículo 389 de la CRE.

¹⁸ Ver reforma vigésima séptima efectuada por la Ley Orgánica que Regula el Uso Legítimo de la Fuerza a la LSPE, que incorpora a esta norma legal el título innumerado “Estado de emergencia del Sistema de Seguridad Pública y del Estado”.

¹⁹ *Ibidem*.

²⁰ *Ibidem*.

vía más gravosa y declarar un estado de excepción, en lugar de un estado de emergencia; tanto más, que el decreto N° 693 contiene principalmente directrices e instrucciones para hacer efectivo el principio de coordinación entre la Función Ejecutiva y los gobiernos autónomos descentralizados, así como, para encausar el uso eficiente de los recursos públicos destinados a superar el estado de excepción, financiar proyectos de remediación y prevenir catástrofes futuras (párrs. 21 y 40 *supra*). Estas disposiciones, como se dejó sentado precedentemente, son propias de un régimen constitucional ordinario en situaciones de emergencia.

50. En suma, se determina que el estado de excepción al ser un mecanismo extraordinario, restringido, agravado y de *ultima ratio* (que incluso posibilita la suspensión y limitación de derechos constitucionales), no debe ser considerado como la primera opción a la que se acuda para solventar situaciones calamitosas que, de acuerdo al tipo de medidas concretas a adoptarse, cuentan con una fórmula de tratamiento constitucional y legal dentro del régimen ordinario.
51. Por lo que, en este caso, al no justificarse que las competencias del Ejecutivo se encontraban desbordadas o eran insuficientes para responder a los hechos que motivaron la declaratoria de estado de excepción conforme lo exige la CRE, se concluye que el decreto N° 693 deviene en inconstitucional por este extremo. Se aclara que al no superarse el control constitucional contemplado en el artículo 121.3 de la LOGJCC, no es imperativo continuar con el análisis material de los límites temporales y espaciales del decreto de estado de excepción N° 693, así como de sus medidas.
52. Finalmente, este Organismo enfatiza que es consciente del impacto que han causado las catástrofes naturales en las diferentes zonas del país. No obstante, en atención a estas situaciones graves y a la respuesta inmediata y diligente que merecen, no es pertinente adoptar medidas gravosas como el estado de excepción de manera innecesaria, pues se desnaturaliza su finalidad y podrían generarse expectativas en la población que no se corresponden con el objetivo previsto en la Constitución para esta figura de carácter excepcional.

IV. Decisión

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

- i. Declarar la inconstitucionalidad del estado de excepción dictado mediante Decreto Ejecutivo N° 693 de 20 de marzo de 2023, relativo a la *“calamidad pública en las provincias de Guayas, El Oro, Pichincha, Loja, Los Ríos, Bolívar, Santa Elena, Esmeraldas, Manabí, Imbabura, Chimborazo, Santo Domingo de los Tsáchilas, Napo y Azuay [fundamentado] en las graves afectaciones a la vida y los bienes materiales de los habitantes de estas provincias; eventos provenientes de la grave temporada invernal y de los movimientos telúricos ocurridos el 18 de marzo de 2023”*, por no superar el control material previsto en el artículo 121.3 de la LOGJCC. Esta declaratoria

de inconstitucionalidad da por concluido el estado de excepción y tiene efectos a futuro a partir de su publicación en la Gaceta Constitucional perteneciente al Registro Oficial.

- ii.** Reiterar que el Ejecutivo tiene habilitada la vía de la declaratoria de emergencia de acuerdo con la ley, para atender los desastres naturales que han acaecido en el territorio nacional, así como para tomar las medidas necesarias para prevenir y mitigar situaciones similares en el futuro, salvo que demuestre que se cumplen los parámetros constitucionales exigidos para su declaratoria.
- iii.** Llamar la atención a la Presidencia de la República por incurrir reiteradamente en las deficiencias advertidas en los párrafos 21, 22 y 32 del presente dictamen.
- iv.** Notifíquese y cúmplase.

Alí Lozada Prado
PRESIDENTE

Razón: Siento por tal, que el dictamen que antecede fue aprobado por el Pleno de la Corte Constitucional con nueve votos a favor de los Jueces Constitucionales Karla Andrade Quevedo, Alejandra Cárdenas Reyes, Carmen Corral Ponce, Jhoel Escudero Soliz, Enrique Herrería Bonnet, Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez, Richard Ortiz Ortiz y Daniela Salazar Marín, en sesión extraordinaria de jueves 30 de marzo de 2023.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL