

Quito, D.M., 02 de mayo de 2024

CASO 4-24-EE

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

DICTAMEN 4-24-EE/24

Resumen: La Corte Constitucional realiza el control de constitucionalidad del estado de excepción que rige en todo el territorio nacional, declarado mediante decreto ejecutivo 229 de 19 de abril de 2024 y reformado a través del decreto ejecutivo 230 de 20 de abril de 2024. La Corte emite dictamen favorable sobre la declaratoria de estado de excepción por la causal de grave conmoción interna y sobre la medida de disposición extraordinaria de fondos públicos.

1. Antecedentes

1. El 19 de abril de 2024, el presidente de la República emitió el decreto ejecutivo 229, mediante el cual, declaró el estado de excepción por grave conmoción interna y calamidad pública, en todo el territorio nacional, en virtud de la emergencia en el sector eléctrico.¹ Este decreto fue reformado el 20 de abril de 2024 por el decreto ejecutivo 230,² que amplió la medida contenida en el artículo 4, relativa a la movilización e intervención de las fuerzas de seguridad y dispuso que varias instituciones de la Función Ejecutiva coordinen las actividades que correspondan con los Gobiernos Autónomos Descentralizados.
2. La causa fue identificada con el número 4-24-EE y su sustanciación fue sorteada al juez constitucional Alí Lozada Prado. El 23 de abril de 2024, el juez sustanciador avocó conocimiento de la causa y dispuso a la Presidencia de la República que remita las constancias de notificación a los organismos correspondientes. Esta información fue remitida el 24 de abril de 2024.³

¹ Notificado a la Corte Constitucional mediante oficio T. 210-SGJ-24-0177 de 20 de abril de 2024.

² Notificado a la Corte Constitución mediante oficio T.210-SGJ-24-0185 de 22 de abril de 2024.

³ Mediante escrito ingresado el 24 de abril de 2024, la Presidencia de la República remitió a la Corte Constitucional las constancias de notificación de los decretos 229 y 230 a los siguientes organismos: Asamblea Nacional, Corte Constitucional del Ecuador, Organización de las Naciones Unidas y Organización de los Estados Americanos.

2. Competencia

3. El Pleno de la Corte Constitucional es competente para conocer y pronunciarse sobre la constitucionalidad del decreto ejecutivo 229 y su reforma (“**decreto**”). Esto, conforme a lo dispuesto en los artículos 166 y 436 numeral 8 de la Constitución, en concordancia con los artículos 75, numeral 3, literal c) y 119 de la LOGJCC.

3. Control de constitucionalidad

3.1. Control formal de la declaratoria de estado de excepción

4. De conformidad con al artículo 120 de la LOGJCC, al realizar el control formal de la declaratoria de estado de excepción (“**declaratoria**”), le corresponde a la 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 los tratados internacionales.
5. En relación con el **primer requisito**, en las secciones “fundamentos jurídicos” y “fundamentos fácticos” de los considerandos del decreto, se señala que los hechos por los cuales se declara el estado de excepción son los siguientes:

[...] CENACE como órgano técnico y estratégico adscrito al Ministerio rector de energía y electricidad [...] emitió el Oficio Nro. CENACE-CENACE-2024-0332-O de 15 de abril de 2024, en el que señala: [...] considerando que las reservas energéticas almacenadas en los embalses se encuentran en descenso y en valores muy próximos a los mínimos requeridos para mantener la continuidad del servicio eléctrico, CENACE determina que: [...] notifica el inicio del [periodo de racionamiento] en el sistema eléctrico ecuatoriano, cuya medida entra en vigencia a partir del 16 de abril de 2024 [...].

[...] Ecuador enfrenta una grave crisis energética debido a la escasez de generación eléctrica en sus centrales hidroeléctricas. La situación se agrava por la fuerte sequía y la disminución de la importación de energía desde Colombia [...]. [L]os embalses más importantes que proveen de agua a las hidroeléctricas registraron niveles de almacenamiento operativo alarmantes: 0 % en Mazar y 4 % en Paute [y] la Corporación Centro Nacional de Energía, CENACE, advirtió que el país enfrenta un déficit energético de hasta 27 gigavatios por día. [E]n términos generales se estima que cada hora de interrupción en el suministro eléctrico ocasiona pérdidas considerables para el sector productivo nacional alrededor de \$19,95 millones en promedio.

[E]l Ministerio de Energía y Minas de Ecuador, informó que [...] se han establecido acciones puntuales que incluyen la adquisición, suministro, construcción y puesta en servicio de sistemas de interconexión, así como la incorporación de generación adicional emergente de energía eléctrica.

6. Por su parte, el artículo 1 del decreto invoca la grave conmoción interna y calamidad pública como causales para la declaración de estado de excepción, mismas que están previstas en el artículo 164 de la Constitución. Por lo tanto, la declaratoria cumple con el requisito de forma establecido en el artículo 120, numeral 1 de la LOGJCC.
7. El **segundo requisito**⁴ se cumple en virtud de que el segundo y tercer inciso del artículo 1 del decreto establece una justificación acerca de la necesidad de la expedición de un estado de excepción, a saber:

Esta declaratoria se fundamenta en la situación fáctica descrita en la parte considerativa del presente Decreto Ejecutivo que exponen la situación de emergencia en el sector eléctrico y la necesidad de adoptar medidas urgentes.

La presente declaratoria requiere una intervención emergente y urgente de las instituciones del Estado para precautelar y garantizar la provisión del servicio público de energía eléctrica, respondiendo a los principios de obligatoriedad, generalidad, uniformidad, eficiencia, responsabilidad y universalidad.

8. La declaratoria cumple el **tercer requisito**⁵ porque define el ámbito territorial y temporal. De forma que el artículo 2 determinan que el ámbito territorial concierne a “todo el territorio nacional”. Y, especifica que el estado de excepción “tendrá una vigencia de sesenta (60) días”.
9. En lo atinente al **cuarto requisito**,⁶ el decreto no limita ni suspende derechos. Por lo tanto, no corresponde su examen. Cabe precisar que la Corte es competente para realizar un dictamen de constitucionalidad de los estados de excepción incluso si estos no suspenden derechos. Esto, en virtud de que medidas, como las de este decreto — disposición extraordinaria de recurso y movilización de las Fuerzas Armadas— podría tener impacto en los derechos.
10. En relación con el **quinto requisito**, los artículos 6 del decreto y 5 de su reformatoria

⁴ LOGJCC, artículo 120, numeral 2.

⁵ LOGJCC, artículo 120, numeral 3.

⁶ LOGJCC, artículo 120, numeral 4.

disponen que se notifique la declaratoria “a todas las entidades que corresponda de conformidad con la constitución y la ley”. Al respecto, mediante escrito ingresado el 24 de abril de 2024, la Presidencia de la República remitió a esta Corte las constancias de las notificaciones del decreto, dirigidas a: la Asamblea Nacional, la Corte Constitucional, la Organización de las Naciones Unidas y la Organización de los Estados Americanos. En tal virtud, se cumple con este requisito.⁷

11. Consecuentemente, esta Magistratura verifica que la declaratoria de estado de excepción contenida en el decreto cumple con los requisitos formales establecidos en el artículo 120 de la LOGJCC.

3.2. Control material de la declaratoria de estado de excepción

12. El control material de la declaratoria de estado de excepción versará sobre el cumplimiento de los requisitos establecidos en el artículo 121 de la LOGJCC, a saber: (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 la declaratoria se decrete dentro de los límites temporales y espaciales establecidos en la Constitución; y, (iv) que los hechos constitutivos de la declaratoria no puedan ser superados a través del régimen constitucional ordinario.
13. Esta Magistratura determinó que la **real ocurrencia de los hechos (i)** que motivan el estado de excepción deben estar respaldados; y “se tendrá por probada [...] cuando sean notorios o públicamente conocidos”.⁸ La Presidencia de la República sustenta los sucesos que se describen en el decreto en noticias difundidas por los medios de comunicación, que incluyen los links o fuentes de origen. En ese sentido, expone que Ecuador atraviesa por una fuerte sequía que incide gravemente en el funcionamiento de las centrales hidroeléctricas, de forma que los principales embalses proveedores de agua se encontrarían en niveles que oscilan entre el 0% y 4%. Esto provocaría un déficit energético, en virtud del cual, el servicio eléctrico ha sido interrumpido en períodos de entre 5 y 8 horas de forma reiterada.
14. Los hechos descritos son públicos y notorios, medios de comunicación nacionales⁹ e

⁷ LOGJCC, artículo 120, numeral 5.

⁸ CCE, dictamen 8-21-EE/21, 10 de diciembre de 2021, párr. 20.

⁹ Teleamazonas, “¡Vuelven los apagones a Ecuador!, disponible en: <https://www.teleamazonas.com/vuelven-apagones-energia-electrica-en-ecuador/>. Voz de América, “Ecuador

internacionales¹⁰ reportaron estos acontecimientos, asimismo los sitios web y redes sociales oficiales de entidades del Estado.¹¹ Por lo tanto, se acredita la ocurrencia de los hechos que motivaron el decreto.

15. Por otra parte, el artículo 1 del decreto 229 declara el estado de excepción por **dos causales (ii)**: grave conmoción interna y calamidad pública. De acuerdo con la jurisprudencia de la Corte, la causal de grave conmoción interna consiste en un estado de cosas caracterizado por acontecimientos que generan una considerable alarma social —suelen ser reportados por los medios de comunicación— y que atentan “gravemente en contra del ejercicio de los derechos constitucionales, la estabilidad institucional, la seguridad y la convivencia normal de la ciudadanía”.¹² Esta Corte, partiendo de la caracterización que ha desarrollado sobre la alarma social en relación con hechos violentos que motivaron declaratorias previas de estados de excepción,¹³ entiende a la alarma social como aquellas situaciones que causan una sensación de intranquilidad o zozobra en la ciudadanía. Por su parte, la calamidad pública ha sido definida por esta Corte como “toda situación de catástrofe con origen en causas naturales o antrópicas que, por tener el carácter de imprevisible 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”.¹⁴

comienza a racionar energía eléctrica con cortes de hasta cuatro horas en casi todo el país”, disponible en: <https://www.vozdeamerica.com/a/ecuador-comienza-a-racionar-energia-electrica-con-cortes/7330356.html>. Diario Expreso, “Cortes de luz en Ecuador: varias ciudades se quedaron sin energía esta madrugada”, disponible en: <https://www.expreso.ec/actualidad/cortes-luz-ecuador-ciudades-quedaron-energia-madrugada-196786.html>. Ecuavisa, “¿Por qué hay cortes de luz en Ecuador?”, disponible en: <https://www.ecuavisa.com/noticias/ecuador/a-que-se-deben-cortes-luz-varias-ciudades-ID7072569>.

¹⁰ CNN, “La respuesta del Gobierno de Noboa a los apagones eléctricos en Ecuador”, disponible en: <https://cnnespanol.cnn.com/video/cortes-energia-ecuador-respuesta-noboa-orix/>. DW en español, “Ecuador corta la luz”, disponible en: https://www.youtube.com/watch?v=k_FYEmOiffo. El País, “Ecuador sufre apagones de seis horas”, disponible en: <https://elpais.com/america/2024-04-16/ecuador-sufre-apagones-de-seis-horas-y-noboa-pide-la-dimision-de-la-ministra-de-energia.html>. DW en español, “Ecuador suspende jornada laboral debido a crisis energética”, disponible en: <https://www.dw.com/es/ecuador-suspende-jornada-laboral-debido-a-crisis-energ%C3%A9tica/a-68852285>.

¹¹ Secretaría General de Comunicación de la Presidencia de la República, “El presidente Daniel Noboa declaró al sector energético en emergencia”, boletín 197, disponible en: <https://www.comunicacion.gob.ec/el-presidente-daniel-noboa-declaro-al-sector-energetico-en-emergencia/>. Ministerio de Energía y Minas, “Ministerio de Energía y Minas aborda crisis energética con medidas estratégicas”, boletín 41, disponible en: <https://www.recursosyenergia.gob.ec/ministerio-de-energia-y-minas-aborda-crisis-energetica-con-medidas-estrategicas/>.

¹² CCE, dictamen 3-19-EE/19, 9 de julio de 2019, párr. 21.

¹³ CCE, dictamen 3-23-EE/23, 12 de abril de 2023, párr. 47; y, dictamen 6-23-EE/23, 25 de agosto de 2023, párr. 41.

¹⁴ CCE, dictamen 7-20-EE/20, 27 de diciembre de 2020, párr. 40.

- 16.** De lo expuesto en párrafos previos se desprende que los hechos que motivan la presente declaratoria repercuten en la convivencia normal de la ciudadanía a lo largo de todo el país. La ciudadanía ha experimentado una alteración significativa del desarrollo de sus actividades a causa de los racionamientos eléctricos. Las interrupciones del servicio eléctrico se presentan en lapsos que oscilan entre las cinco y ocho horas diarias. Esto produce, en muchos casos, la cancelación de actividades económicas, escolares, domésticas, modificaciones de las jornadas laborales, entre otras.¹⁵ En períodos prolongados e indefinidos, este racionamiento incide en el goce de derechos constitucionales, principalmente los del buen vivir. De igual forma, tal como se afirma en el decreto, se estima que cada hora de interrupción en el suministro eléctrico ocasiona pérdidas de alrededor de USD 19,95 millones para el sector productivo nacional. Los efectos de la interrupción del servicio eléctrico se extienden a nivel nacional.
- 17.** Estos factores generan una preocupación generalizada. La ciudadanía se mantiene alerta a los cronogramas que establecen los horarios diarios para la interrupción del servicio de energía eléctrica, a fin de reprogramar actividades de variada índole. Asimismo, los medios de comunicación se mantienen alerta a la situación de los embalses, las declaraciones de los entes competentes del Gobierno y transmiten la crisis que esto suscita en la población. Por lo tanto, se genera una sensación de intranquilidad y zozobra en la ciudadanía y ello implica una alarma social.
- 18.** Esta Corte toma nota que la generación de electricidad en el Ecuador proviene, principalmente, de fuentes hídricas. En la actualidad existe una disminución de agua almacenada en los embalses principales del país. Esta disminución alcanzó un déficit histórico¹⁶ y no hay garantía de la recuperación próxima de los caudales, por tanto, no es posible determinar la duración de la crisis energética.
- 19.** De ahí que, resulta imperativo que las instituciones competentes del Estado adopten medidas para el abastecimiento eléctrico del país, de forma que se puedan reestablecer las dinámicas, sociales, económicas y los servicios públicos.
- 20.** Sin perjuicio de lo dicho, esta Corte observa que al momento de justificar la existencia de

¹⁵ Así, por ejemplo, mediante decreto 226 de 17 de abril de 2024, el presidente de la República suspendió la jornada de trabajo, tanto para el sector público como para el sector privado, durante los días 18 y 19 de abril de 2024.

¹⁶ El País, “Ecuador se paraliza durante dos días por una grave crisis energética”, disponible en: <https://elpais.com/america/2024-04-17/ecuador-se-paraliza-durante-dos-dias-por-una-grave-crisis-energetica.html>.

los hechos y la grave conmoción interna, el presidente de la República no incluye —más allá de la referencia a lo difundido por los medios de comunicación— información oficial destinada a argumentar de manera amplia y suficiente tales situaciones, lo cual ha generado que esta Magistratura realice ciertas inferencias a partir de lo expuesto en el decreto para comprobar el cumplimiento de las exigencias legales.

21. En razón de lo expuesto, se configura la causal de grave conmoción interna. En cuanto a la segunda causal, los fundamentos del decreto de estado de excepción no refieren una situación catastrófica,¹⁷ por lo que a simple vista no se justifica la configuración de la causal de calamidad pública en los términos señalados en el párrafo 15 *supra*.
22. Respecto de los **límites temporales y espaciales (iii)**, el artículo 2 del decreto 229 determina que la declaratoria tendrá una vigencia de 60 días y un alcance a todo el territorio nacional. Identifica que dicho plazo se “fundamenta en la necesidad de contar con el tiempo adecuado para superar los hechos [...] planteados, hacer frente al déficit energético y garantizar el suministro del servicio de electricidad en el presente, propendiendo a una estabilización en un futuro inmediato”. El decreto no justifica cómo la temporalidad del estado de excepción guarda algún tipo de correspondencia con el fin que pretende alcanzar: la estabilización en la provisión del servicio de electricidad. Tampoco presenta una justificación sobre la delimitación territorial que dispone el decreto.
23. La falta de justificación del ámbito territorial y de la temporalidad de la declaratoria de estado de excepción ha sido objeto de llamados de atención a la Presidencia de la República en ocasiones anteriores.¹⁸ Se reitera, en esta oportunidad, el llamado de atención y se hace notar que la referida omisión “podría llevar a que esta Corte imponga una restricción en el tiempo y en el espacio establecido en la declaratoria”.¹⁹ No obstante, esta Corte decide ser deferente con los límites temporal y espacial establecidos en el decreto debido a que es pública y notoria la interrupción del servicio público a nivel nacional, y a causa de la indeterminación en el restablecimiento de las reservas de los principales embalses de las hidroeléctricas del país. Interrupción que, tal como se señala en el decreto, genera repercusiones más significativas en Quito, Guayaquil y Cuenca.

¹⁷ En relación con la causal de calamidad pública, ver los siguientes dictámenes: CCE, dictamen 1-20-EE/20, 19 de marzo de 2020, párrs. 28 y 29; y, dictamen 9-21-EE/22, 5 de enero de 2022, párrs. 25, 26, 31 a 33.

¹⁸ CCE, dictamen 5-21-EE/21, 6 de octubre de 2021, párr. 38; y, dictamen 4-23-EE/23, 25 de agosto de 2023, párr. 40.

¹⁹ *Ibid.*

24. Finalmente, del examen integral del decreto, se identifica que los hechos constitutivos de la declaratoria no pueden ser superados a través del régimen constitucional ordinario (iv), por cuanto, la superación de la crisis energética depende de la adopción de medidas — como la disposición de fondos públicos— que no pueden ejecutarse dentro un régimen ordinario, tal como se razona en el apartado 3.4.1 del presente dictamen.
25. En conclusión, la declaratoria de estado de excepción cumple los requisitos materiales establecidos en el artículo 121 de la LOGJCC en lo que atañe, exclusivamente, a la causal de grave conmoción interna. Por tal razón, se continua con el respectivo análisis del control de constitucionalidad de las medidas dispuestas en el decreto en relación con esta causal.
26. Este Organismo considera oportuno precisar que, si bien, en la actualidad, los hechos mencionados justifican la declaratoria de estado de excepción, conforme al análisis antes desarrollado, es obligación de las distintas autoridades estatales, en el marco de sus competencias, ejecutar las acciones necesarias tendientes a que los hechos que provocan una crisis energética se atiendan y se superen a través del régimen jurídico ordinario. Los hechos relacionados con una crisis energética no pueden generar, sin más, la declaratoria de estado de excepción de manera recurrente, pues, este, por su propia naturaleza es extraordinario y de última *ratio*.

3.3. Control formal de las medidas adoptadas

27. El artículo 122 de la LOGJCC establece que 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 en las competencias materiales, espaciales y temporales de los estados de excepción.
28. En relación con el **primer requisito**, se verifica que las medidas dispuestas como consecuencia de la declaratoria de estado de excepción se encuentran contenidas en el decreto ejecutivo 229 de 19 de abril de 2024 y su reforma, realizada mediante decreto ejecutivo 230 de 20 de abril de 2024. En consecuencia, se cumple con el requisito de forma previsto en el artículo 122, numeral 1 de la LOGJCC.
29. En cuanto al **segundo requisito**, se identifica que las medidas dispuestas en el decreto son: (i) la disposición de fondos públicos suficientes para atender el estado de excepción; y (ii) la movilización e intervención de la Policía Nacional y las Fuerzas Armadas a nivel

nacional para prevenir y garantizar la seguridad de instalaciones y personal que presta servicios públicos básicos. Estas medidas se encuentran contempladas en el artículo 165, primer inciso y sus numerales 2 y 6 de la Constitución, como competencias del presidente de la República dentro del estado de excepción. De igual manera, como se mencionó *supra*, el decreto especifica el ámbito territorial y espacial de aquellas medidas.

30. Por consiguiente, las medidas que se encuentran contenidas en el decreto cumplen las formalidades determinadas el artículo 122 de la LOGJCC.

3.4. Control material de las medidas adoptadas²⁰

3.4.1. Disposición de fondos públicos suficientes

31. El artículo 3 del decreto 229 establece lo siguiente:

El Ministerio de Economía y Finanzas asignará los recursos suficientes para atender el presente estado de excepción por grave conmoción interna y calamidad pública causada por la emergencia en el sector eléctrico, pudiendo disponer de los fondos públicos necesarios para el efecto, excepto los correspondientes a salud y educación.²¹

32. El presupuesto general del Estado se supedita a ciertos límites y el Código de Planificación y Finanzas Públicas determina que las modificaciones, particularmente, aumentos, no pueden superar el 5% respecto de las cifras aprobadas por la Asamblea Nacional,²² en caso de superar dicho porcentaje es necesaria la aprobación del órgano legislativo.²³ A su vez, los techos presupuestarios tienen carácter vinculante y permanecen vigentes en el transcurso de todo el ejercicio fiscal;²⁴ no obstante, los incrementos presupuestarios que se realizan para la atención de declaratorias de estado

²⁰ De conformidad con el artículo 123 de la LOGJCC, esta Corte debe verificar que las medidas adoptadas con fundamento en la declaratoria de estado de excepción cumplan con los siguientes requisitos materiales: “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”.

²¹ Esta disposición se reitera en el artículo 3 del decreto ejecutivo 230.

²² Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas, artículos 74.10 y 97.

²³ *Ibíd*, artículo innumerado siguiente al 118.

²⁴ *Ibíd*, artículo 97.

de excepción no se computan dentro del margen del 5%.²⁵

- 33.** En el régimen ordinario, el presidente de la República está facultado a disponer disminuciones en los presupuestos de las entidades fuera del presupuesto general del Estado, cuando se presenta situaciones extraordinarias, pero dichos decrementos no pueden financiar nuevos egresos.²⁶ Asimismo, el ente rector de las finanzas públicas puede realizar modificaciones presupuestarias, con cargo a la asignación de contingencias fiscales, pero solo ante la materialización de riesgos fiscales. De forma ordinaria, aquellas modificaciones no pueden incrementar el techo presupuestario global del presupuesto general del Estado; empero, esto es posible cuando los gastos están relacionados con la atención de los estados de excepción.²⁷
- 34.** Adicionalmente, esta Corte observa que en el decreto se indica que el Ministro de Energía y Minas, con fundamento en el art. 57 de la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública, declaró la emergencia en el sector eléctrico nacional. Esta declaratoria de emergencia es eficaz, únicamente, para ejecutar y agilizar procesos de contratación en el contexto de dicha emergencia. Por ende, tal declaratoria de emergencia no posibilita la adopción de otras medidas propias del estado de excepción, tales como la disposición de recursos.
- 35.** Como se analizó en la configuración de la causal de grave conmoción interna de la presente declaratoria, no hay soluciones próximas que aseguren el restablecimiento de los niveles de agua en los embalses de las hidroeléctricas y no se avizora que esta circunstancia terminará en un tiempo definido. Por ello, es necesario que los órganos competentes adopten medidas para garantizar la continuidad del servicio eléctrico. Resulta razonable que la atención de la emergencia en el sector eléctrico amerite el uso de recursos económicos no contemplados en la asignación presupuestaria ordinaria y que la urgencia para la ejecución de medidas requiera una respuesta financiera inmediata. En consecuencia, la disposición de fondos públicos suficientes es idónea y necesaria para alcanzar el fin de proveer el servicio básico de electricidad y cesar las restricciones actuales a nivel nacional.
- 36.** Además, se verifica que la medida es concordante con la limitación establecida en el artículo 165, segundo inciso, numeral 2 de la Constitución, puesto que no afecta la

²⁵ *Ibíd*, artículo 118.

²⁶ *Ibíd*.

²⁷ Reglamento al Código Orgánico de Planificación de Finanzas Públicas, artículo innumerado siguiente al artículo 48.

asignación presupuestaria de salud y educación.²⁸ *Prima facie*, esta medida tampoco genera una colisión entre derechos constitucionales, por lo que no se advierte una posible desproporción provocada por la asignación de recursos dispuesta en el decreto.

37. Por consiguiente, se concluye que la disposición de los fondos públicos necesarios para atender los hechos y causal que originan la declaratoria de estado excepción objeto de este dictamen no puede ser solventada, actualmente, por los medios ordinarios previstos en el sistema. Por ello, resulta idónea, necesaria y proporcional para atender este estado de excepción y, cumple los requisitos materiales.

3.4.2. Movilización e intervención de la Policía Nacional y las Fuerzas Armadas

38. Los artículos 4 del decreto ejecutivo 229 y 1 del decreto ejecutivo 230 establecen lo siguiente:

Artículo 4.- Disponer la movilización e intervención de la Policía Nacional y las Fuerzas Armadas en todo el territorio nacional, debidamente coordinadas, para garantizar la seguridad de las instalaciones críticas de infraestructura energética para prevenir sabotajes, ataques terroristas u otras amenazas que puedan afectar su funcionamiento. (decreto ejecutivo 229)

Artículo 1.- Ampliar el artículo 4 del Decreto Ejecutivo No. 229 de 19 de abril de 2024, disponiendo la movilización e intervención de la Policía Nacional y las Fuerzas Armadas en todo el territorio nacional, debidamente coordinadas, para garantizar la seguridad y prevenir o contrarrestar cualquier actividad de grupos de delincuencia organizada o grupos armados organizados en contra de la infraestructura o personal que garantiza la prestación de los servicios públicos básicos, como el agua potable o las telecomunicaciones. (decreto ejecutivo 230)

39. Esta Corte ha determinado que las medidas dispuestas como parte del régimen extraordinario deben corresponder a los fines que justificaron la declaración de estado de excepción y su causal concreta.²⁹ Asimismo, ha especificado que las declaratorias de estado de excepción, en general, no pueden tener un carácter de preventivo, sino que debe basarse en la real ocurrencia de hechos; y ante una situación previsible, lo que corresponde es adoptar las medidas necesarias “para reforzar, de forma coordinada, los mecanismos de prevención disponibles de conformidad con sus **facultades ordinarias**” (énfasis añadido).³⁰

²⁸ En observancia de lo dispuesto en el artículo 165, segundo inciso, numeral 2 de la Constitución: “[...] Declarado el estado de excepción, la Presidenta o Presidente de la República podrá: [...] 2. Utilizar los fondos públicos destinados a otros fines, excepto los correspondientes a salud y educación”.

²⁹ CCE, dictamen 3-20-EE/20A, 10 de agosto de 2020, párr. 27.

³⁰ CCE, dictamen 7-20-EE/20, 27 de diciembre de 2020, párr. 23.

40. Los citados artículos del decreto determinan que la medida de la movilización e intervención de las fuerzas de seguridad es para prevenir y contrarrestar actividades en contra de la infraestructura energética que, eventualmente, pudieran darse. Sin embargo, los considerandos del decreto no mencionan acontecimientos que requieran la actuación de la fuerza pública para el resguardo de infraestructura o hechos que justifiquen su intervención. Consecuentemente, la adopción de la medida en cuestión no ha sido justificada por la Presidencia de la República.
41. Los hechos que, según el decreto, dan lugar a la declaratoria de estado de excepción por grave conmoción interna son la reducción crítica del nivel de agua de los principales embalses de las centrales hidroeléctrica del país y el desabastecimiento energético que se deriva de aquello. Para lo que es evidente que no hay un nexo medio-fin entre la medida de movilización de las fuerzas de seguridad y los hechos que fundamentan la grave conmoción interna como causal de este estado de excepción –sobre todo con la protección de infraestructura de agua potable y telecomunicaciones.
42. Incluso, si el fin de la medida fuese prevenir acciones de sabotaje, ataques terroristas u otras amenazas en contra de la infraestructura eléctrica, de agua potable, telecomunicaciones, eso sería contrario a la configuración de las causales de estado de excepción determinadas en el artículo 165 de la Constitución. Al respecto, cabe recordar que esta Corte se apartó de la línea jurisprudencial —2007-2018— que señalaba “erróneamente que ciertos hechos inminentes podrían configurar estados de grave conmoción interna”, y que lo hizo en “estricta observancia a los derechos constitucionales y de los principios de necesidad, proporcionalidad, legalidad, temporalidad, territorialidad y razonabilidad”. En tal virtud, esta Magistratura determinó que la “conmoción interna implica la real ocurrencia de acontecimientos”.³¹ Adicionalmente, al tratarse de sectores estratégicos, el ordenamiento jurídico establece medios ordinarios para tales prevenciones, por lo que no se justificaría esta medida extraordinaria.
43. En definitiva, la medida examinada no cumple los requisitos propios de este control material de constitucionalidad, por tal razón, es inconstitucional y no procede su aplicación. Sin embargo, esto no afecta la posibilidad que tiene el presidente de ordenar la movilización e intervención de las Fuerzas Armadas en el marco del régimen jurídico ordinario.

³¹ CCE, dictamen 3-19-EE/19, 9 de julio de 2019, párrs. 19 al 21.

- 44.** Finalmente, esta Corte recalca que no se puede desconocer los hechos públicos y notorios sobre las afectaciones graves al sistema de electricidad a nivel nacional y la necesidad de que se dispongan medidas para superar dicha crisis, no obstante, es necesario recordar al presidente de la República que, para casos futuros, está llamado a presentar toda la información que tenga disponible (informes técnicos, peritajes, reportes, etc.), con el fin de fundamentar, de manera amplia y suficiente, la real ocurrencia de los hechos sobre los cuales sustenta la declaratoria de estado de excepción, las medidas adoptadas, y de acreditar las razones por las que la situación no puede ser solventada a través del régimen ordinario.

4. Decisión

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.** Dictaminar favorablemente sobre la constitucionalidad de la declaratoria de estado de excepción por la causal de grave conmoción interna, contenida en el decreto ejecutivo 229 y su reformatoria, realizada mediante decreto ejecutivo 230. Asimismo, de la medida de disposición de fondos públicos suficientes para atender el estado de excepción, establecida en los artículos 3 del decreto ejecutivo 229 y 230.
- 2.** Dictaminar la inconstitucionalidad de la medida de movilización e intervención de la Policía Nacional y Fuerzas Armadas, establecida en los artículos 4 del decreto ejecutivo 229 y 1 del decreto ejecutivo 230. Sin perjuicio de la posibilidad que tiene el presidente de ordenar la movilización e intervención de las Fuerzas Armadas en el marco del régimen jurídico ordinario.
- 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.
- 4.** 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”.

5. Recordar a las y los servidores públicos encargados de ejecutar los fondos públicos para atender la declaratoria del estado de excepción y la ejecución, la obligación de actuar de manera diligente y en observancia de los principios constitucionales y legales que rigen la administración pública, so pena de determinación de responsabilidades civiles, administrativas y penales.
6. Llamar la atención al presidente de la República por no aportar información suficiente destinada a justificar la declaratoria del estado de excepción y por la falta de justificación del ámbito territorial y de la temporalidad de la declaratoria de estado de excepción.
7. 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 ocho votos a favor de los Jueces Constitucionales Karla Andrade Quevedo, Alejandra Cárdenas Reyes, Jhoel Escudero Soliz, Enrique Herrería Bonnet, Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez, Richard Ortiz Ortiz y Daniela Salazar Marín, en sesión jurisdiccional ordinaria de jueves 02 de mayo de 2024, sin contar con la presencia de la Jueza Constitucional Carmen Corral Ponce, por uso de una licencia por comisión de servicios.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL