

Quito, D. M., 03 de marzo del 2011

**DICTAMEN N.º 0003-11-DEE-CC**

**CASO N.º 0001-11-EE**

**LA CORTE CONSTITUCIONAL para el período de transición**

**Juez Constitucional Sustanciador: *Dr. Patricio Herrera Betancourt***

**I. ANTECEDENTES**

El señor Presidente Constitucional de la República del Ecuador, economista Rafael Correa Delgado, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 166 de la Constitución de la República, mediante Oficio N.º T.5701-SNJ-11-25 del 10 de enero del 2011, envió al señor Presidente de la Corte Constitucional la notificación de la Declaratoria del Estado de Excepción Sanitaria en todas las unidades operativas del Ministerio de Salud, en toda la República, especialmente, en los hospitales Eugenio Espejo y Baca Ortiz, de Quito; Francisco Ycaza Bustamante y Abel Gilbert Pontón, de Guayaquil; Verdi Cevallos Balda, de Portoviejo; Delfina Torres de Concha, de Esmeraldas; Alfredo Noboa Montenegro, de Guaranda, y José María Velasco Ibarra, de Tena, con el fin de evitar un colapso en sus servicios y proceder a la implementación por parte del Ministerio de Salud Pública de acciones relativas al acceso a la salud de los habitantes del Ecuador, contenida en el Decreto Ejecutivo N.º 618, vigente desde su suscripción, el 10 de enero del 2011, sin perjuicio de su publicación en el Registro Oficial.

La Secretaría General de la Corte Constitucional, para el periodo de transición, recibió la notificación de la Presidencia de la República el 11 de enero del 2011 a las 12h05; habiendo la misma fecha el Pleno del Organismo procedido al sorteo de rigor para su trámite a cargo del Juez Ponente.

El mencionado Decreto Ejecutivo N.º 618 fue publicado en el Registro Oficial N.º 362 del 13 de enero del 2011.

Mediante Oficio de la Secretaría General N.º 00292-CC-SG-2011 del 21 de enero del 2011, se remitió al doctor Patricio Herrera Betancourt el caso N.º 0001-11-EE para su trámite en calidad de Juez Ponente, habiéndolo recibido en su despacho el 24 de enero del 2011 a las 16h23.

**II. LA NORMA OBJETO DE PRONUNCIAMIENTO DE LA CORTE  
CONSTITUCIONAL**

*"No. 618*

*RAFAEL CORREA DELGADO  
PRESIDENTE CONSTITUCIONAL DE LA REPÚBLICA*

**CONSIDERANDO:**

*Que el artículo 32 de la Constitución establece que la salud es un derecho que garantiza el Estado, cuya realización se vincula al ejercicio de otros derechos, entre ellos el derecho al agua, la*

*alimentación, la educación, la cultura física, el trabajo, la seguridad social, los ambientes sanos y otros que el Estado que sustenten el buen vivir;*

*Que el artículo 361 de la Constitución dispone que el Estado ejercerá la rectoría del sistema a través de la autoridad sanitaria nacional, y será responsable de formular la política nacional de salud y normará, regulará y controlará todas las actividades relacionadas con la salud, así como el funcionamiento de las entidades del sector;*

*Que el segundo inciso del artículo 362 de la Constitución ordena que los servicios públicos estatales de salud serán universales y gratuitos en todos los niveles de atención y comprenderán los procedimientos de diagnóstico, tratamiento, medicamentos y rehabilitación necesarios;*

*Que el numeral 3 del artículo 363 de la Constitución estatuye que el Estado será responsable de fortalecer los servicios estatales de salud, incorporar el talento humano y proporcionar la infraestructura física y el equipamiento a las instituciones públicas de salud;*

*Que el numeral 11 del artículo 6 de la Ley Orgánica de Salud, establece como responsabilidad del Ministerio de Salud Pública: Determinar zonas de alerta sanitaria, identificar grupos poblacionales en grave riesgo y solicitar la declaratoria del estado de emergencia sanitaria, como consecuencia de epidemias, desastres u otros que pongan en grave riesgo la salud colectiva;*

*Que el apartado d) del artículo 9 de la Ley Orgánica de la Salud dispone que corresponde al Estado garantizar el derecho a la salud de las personas, adoptando las medidas necesarias para garantizar en caso de emergencia sanitaria, el acceso y disponibilidad de insumos y medicamentos necesarios para afrontarla, haciendo uso de los mecanismos previstos en los convenios y tratados internacionales y la legislación vigente:*

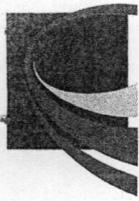
*Que luego de la expedición de la Constitución de la República, el 20 de octubre de 2008, el Gobierno Nacional ha cumplido progresivamente con la garantía del derecho*

*al acceso a la salud y a los medicamentos, lo que ha tenido una gran aceptación por parte del pueblo ecuatoriano que ha concurrido a las unidades operativas del Ministerio de Salud para hacer realidad su ansiado derecho muchas veces conculcado por la indolencia del sistema anterior que privilegiaba el capital al ser humano, lo que ha provocado una saturación de los servicios;*

*Que hasta el año 2006 se atendían alrededor de 14 millones de consultas y en el año 2010 alrededor de 34 millones y medio de consultas, lo que significó un incremento del ciento cuarenta por ciento (140%) en ellas; cumpliendo progresivamente el mandato constitucional de garantizar el derecho al acceso a la salud y a la provisión de medicamentos al pueblo ecuatoriano;*

*Que por la temporada invernal se está presentando un incremento sustancial de las consultas que conlleva riesgos adicionales de saturación de los servicios para lo que es necesario adoptar medidas urgentes de reforzamiento del primer nivel de atención, así como del sistema de referencia y del sistema de triage y movilización de emergencia;*

*Que en los hospitales Eugenio Espejo y Baca Ortiz de Quito, Francisco Ycaza Bustamante y Abel Gilbert Pontón de Guayaquil, Verdi Cevallos Balda de Portoviejo, Delfina Torres de Concha de Esmeraldas, Alfredo Noboa Montenegro de Guaranda, y, José María Velasco Ibarra de Tena, se tienen represadas aproximadamente cuatro mil quinientos intervenciones quirúrgicas cuya realización tiene especial relevancia, en razón de una tasa de ocupación de entre el noventa y ocho y*



*ciento cuatro por ciento (98-104%) lo que ha provocado una saturación de las instalaciones que inclusive han cumplido su vida útil; el incremento en la atención de emergencia entre 2006 y 2010 ha superado el 138%, porcentaje que se verá incrementado en la etapa invernal;*

*Que es necesario dar una respuesta urgente en las ciudades de Quito, Guayaquil, Cuenca, Portoviejo, Tena, Guaranda, Ambato, Manta, Santa Elena y Santo Domingo de los Tsáchilas en las que se ha incrementado la demanda de atención asistencial, por lo que se requiere ampliar la capacidad instalada mediante la adquisición de nuevas unidades hospitalarias, o ampliar y remodelar las unidades hospitalarias operativas existentes, que permitan atender de manera inmediata el incremento de la demanda concentrada en esta ciudades;*

*En ejercicio de las facultades que le confieren los artículos 164 siguientes y de la Constitución de la República; y, 29 y, 36 y siguientes de la Ley de Seguridad Pública y del Estado,*

**DECRETA:**

*Artículo 1.- Declarar el Estado de Excepción Sanitaria en todas las unidades operativas del Ministerio de Salud, en toda la República, especialmente, en los hospitales Eugenio Espejo y Baca Ortiz de Quito, Francisco Ycaza Bustamante y Abel Gilbert Pontón de Guayaquil, Verdi Cevallos Balda de Portoviejo, Delfina Torres de*

*Concha de Esmeraldas, Alfredo Noboa Montenegro de Guaranda, y, José María Velasco Ibarra de Tena con el fin de evitar un colapso en sus servicios y proceder a la Implementación por parte del Ministerio de Salud Pública de las siguientes acciones emergentes: 1. Intervención en infraestructura y equipamiento; 2. Intervención administrativa y organizacional; 3. Intervención en los aspectos técnicos sanitarios; 4. Adquisición y dispensación de medicamentos e insumos médicos; 5. Procesos transversales de respaldo; ya que por el incremento de la demanda de servicios de salud la capacidad de respuesta del Ministerio de Salud tiene el riesgo de ser sobrepasada, lo que podría generar una grave conmoción interna.*

*Artículo 2.- Declarar la movilización nacional especialmente de todo el personal de las unidades operativas y planta central del Ministerio de Salud Pública, tales como: médicos, odontólogos, obstetras, psicólogos, químicos farmacéuticos, tecnólogos sanitarios, enfermeras, auxiliares de enfermería y personal directivo, administrativo y de apoyo.*

*Artículo 3.- El período de duración de este estado de excepción es el de sesenta días a partir de la suscripción del presente decreto ejecutivo. El ámbito territorial de aplicación es en toda la República.*

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

*Artículo 5.- Notifíquese esta declaratoria a la Asamblea Nacional y a la Corte Constitucional.*

*Artículo 6.- De la ejecución del presente decreto ejecutivo que entrará en vigencia desde la fecha de su expedición, sin perjuicio de su publicación en el Registro Oficial, encárguense los Ministros de Salud Pública y de Finanzas.*

*Dado en el Palacio Nacional, en San Francisco de Quito, Distrito Metropolitano, el día d hoy, 10 de enero del 2011.*

*Rafael Correa Delgado*

**PRESIDENTE CONSTITUCIONAL DE LA REPUBLICA"**

### III. CONSIDERACIONES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

Para resolver la presente causa se formulan las siguientes consideraciones:

**PRIMERA.-** El Pleno de la Corte Constitucional, para el período de transición, es competente para conocer y resolver el presente caso, de conformidad con lo previsto en Constitución de la República del Ecuador, publicada en el Registro Oficial N.º 449 del 20 de octubre del 2008 (Título IV Participación y Organización del Poder, Capítulo Tercero Función Ejecutiva, Sección Cuarta Estados de Excepción, artículo 166, primer inciso parte final; Título IX Supremacía de la Constitución, Capítulo Segundo, Corte Constitucional, artículo 436, numeral 8 ); en la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, publicada en el Segundo Suplemento del Registro Oficial N.º 52 del 22 de octubre del 2009 (Título III Control Abstracto de Constitucionalidad, Capítulo VII Control Constitucional de los Estados de Excepción, artículos 119 a 125); y del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional, publicado en el Suplemento del Registro Oficial N.º 127 del 10 de febrero del 2010 (Título I Normas Generales, artículo 3 Competencias de la Corte Constitucional, numeral 5 literal *a*; Título V Control Abstracto, Capítulo IV Control Constitucional de los Estados de Excepción, artículo 73); que le confieren la competencia para efectuar el control automático de constitucionalidad de decretos que declaren el estado de excepción, emitiendo su pronunciamiento mediante un dictamen.

#### **SEGUNDA.- Condiciones constitucionales y requisitos legales del estado de excepción**

La Constitución, en el Título IV Participación y Organización del Poder, Capítulo Tercero, Función Ejecutiva, Sección Cuarta estados de excepción, determina que el Presidente de la República puede decretar el estado de excepción en todo el territorio nacional o parte de de él (artículo 164 inciso primero, primera parte: ámbito territorial); en caso de: agresión, conflicto armado internacional o interno, grave conmoción interna, calamidad pública o desastre natural (artículo 164 inciso primero segunda parte: causales expresamente previstas).

El estado de excepción debe observar los principios de necesidad, proporcionalidad, legalidad, temporalidad, territorialidad y razonabilidad (artículo 164 inciso segundo primera parte: principios); razón por la cual el decreto que lo establezca debe contener la causal y su motivación, ámbito territorial de aplicación, periodo de duración, las medidas a aplicarse, la determinación de los derechos que se suspenderán o limitarán, y las notificaciones que correspondan según la Constitución y los Tratados Internacionales (artículo 164 segundo inciso segunda parte: contenido).

Durante el estado de excepción únicamente se podrá suspender o limitar el ejercicio de los derechos a la inviolabilidad de domicilio, inviolabilidad de correspondencia, libertad de tránsito, libertad de asociación y reunión, y libertad de información (artículo 165 inciso primero: derechos constitucionales expresamente previstos de ser limitados o suspendidos).

El Presidente de la República, una vez declarado el estado de excepción, podrá decretar la recaudación anticipada de tributos; utilización de fondos públicos destinados a otros fines excepto los de la salud y educación; el traslado de la sede de gobierno; la censura previa en la información de los medios de comunicación sujeta estrictamente a los motivos del estado de excepción y a la seguridad del Estado; el establecimiento de zonas de seguridad; el empleo de las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional en servicio activo o reserva; el cierre o habilitación de puertos, aeropuertos y pasos fronterizos, y la movilización y las requisiciones necesarias, así como la desmovilización, cuando se restablezca la



normalidad (artículo 165 inciso segundo numerales 1 a 8: facultades presidenciales declarado el estado de excepción).

La declaratoria de estado de excepción debe notificarse dentro de las 48 horas siguientes a la firma del Decreto por parte del Presidente de la República, a la Asamblea Nacional –para efecto de eventual y justificada revocatoria– a la Corte Constitucional –para efecto del pronunciamiento sobre su constitucionalidad–, y a los organismos internacionales que corresponda (artículo 166, primer inciso: cumplimiento formal de notificaciones).

El decreto de estado de excepción debe tener como vigencia un plazo máximo de 60 días, procediendo su renovación por persistencia de las causas que lo motivaron hasta por 30 días más, y su terminación cuando las causas que lo motivaron desaparezcan, debiéndose notificar dicha renovación y terminación (artículo 166, incisos segundo y tercero: ámbito temporal).

La Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, LOGJCC, en desarrollo de estas condiciones constitucionales, en el Título III Control Abstracto de Constitucionalidad, Capítulo VII Control Constitucional de los Estados de Excepción, determina que el control constitucional de los estados de excepción tiene por objeto garantizar el disfrute pleno de los derechos constitucionales y salvaguardar el principio de separación y equilibrio del poder público (artículo 119, inciso primero: objeto y alcance del control).

La Corte Constitucional debe efectuar un control constitucional automático formal y material (artículo 119 inciso segundo) a los decretos que declaren un estado de excepción; razón por la cual, debe verificar el cumplimiento de requisitos, tanto de la declaratoria del estado de excepción (artículo 120, numerales 1 a 5; artículo 121, numerales 1 a 4), así como de las medidas adoptadas con fundamento en el estado de excepción (artículo 122, numerales 1 a 2, artículo 123, numerales 1 a 7).

El Presidente de la República es el llamado a remitir el Decreto a la Corte Costitucional; sin perjuicio de aquel, los numerales 1 y 2 del artículo 124 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional señalan claramente que en caso de que el Presidente de la República no remita el decreto a la Corte Constitucional dentro de las 48 horas posteriores a su suscripción, la misma lo conocerá de oficio, de conformidad con el numeral 8 del artículo 436 de la Ley Fundamental.

Por otro lado, el artículo 125 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional establece que ni el control político ni la revocatoria de los decretos de estado de excepción (competencias atribuidas al órgano legislativo), se ven impedidos por la declaratoria de constitucionalidad que realice la Corte Constitucional.

De ello se desprende que la figura del estado de excepción se encuentra sujeta a condiciones constitucionales como las facultades del Presidente de la República ejercidas ante causales expresamente previstas (agresión, conflicto armado internacional o interno, grave conmoción interna, calamidad pública o desastre natural), orientadas por los principios de (necesidad, proporcionalidad, legalidad, temporalidad, territorialidad y razonabilidad), con un contenido (derechos expresamente previstos que pueden limitarse o suspenderse, medidas a ser adoptadas), que se implementa dentro de un ámbito de aplicación (territorial y temporal), requiriendo del cumplimiento formal de notificaciones (para efectos de una eventual y justificada revocatoria por la Asamblea Nacional, para el control de su constitucionalidad por la Corte Constitucional, y para el conocimiento de los organismos internacionales cuando corresponda); así como a requisitos legales que la Corte Constitucional debe verificar (control constitucional automático formal y material de la declaratoria del estado de excepción y de las medidas adoptadas con fundamento en el estado de excepción), con el objeto de

Handwritten checkmark and signature

garantizar el Estado constitucional de derechos y justicia (pleno ejercicio de los derechos constitucionales y principio democrático de división del poder público).

### **TERCERA.- Control constitucional formal y material de la declaratoria de estado de excepción**

#### **Control formal (artículo 120, numerales 1 al 5 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional)**

##### **Identificación de los hechos y de la causal constitucional que se invoca**

En el Decreto Ejecutivo N.º 618 del 10 de enero del 2011, se identifican como hechos la saturación de los servicios e instalaciones en el sector de la salud pública (Consideraciones Séptima, Novena, Décima y Décima Primera), corriéndose el riesgo de que la demanda de atención sobrepase la capacidad operativa del Ministerio de Salud, pudiendo dicha desatención ocasionar una grave conmoción interna (artículo 1 parte final); cumpliéndose con lo determinado en el artículo 120, numeral 1 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, que dispone que en la declaratoria de estado de excepción exista la identificación de los hechos y de la causal constitucional que se invoca.

##### **Justificación de la declaratoria**

En el Decreto Ejecutivo N.º 618 del 10 de enero del 2011, se observa que la declaratoria del estado de excepción tiene como justificación garantizar a la salud como un derecho constitucional de las personas (Consideraciones primera a octava), con el fin de evitar un colapso en el servicio público de la salud (artículo 1 segunda parte), finalidad que es constitucionalmente válida.

Se aplica lo dispuesto en el artículo 120 numeral 2 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, que dispone que la declaratoria de estado de excepción cuente con justificación.

##### **Ámbito territorial y temporal de la declaratoria**

En el Decreto Ejecutivo N.º 618 del 10 de enero del 2011 se denota que la declaratoria del estado de excepción determina el ámbito territorial al decretarse en todas las unidades operativas del Ministerio de Salud (artículo 1 primera parte) resultando de aplicación en toda la República (artículo 5 segunda parte), y el ámbito temporal al señalarse como periodo de duración 60 días desde la suscripción del decreto ejecutivo (artículo 5 primera parte), acatándose lo establecido en el artículo 120, numeral 3 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, que dispone que la declaratoria de estado de excepción determine el ámbito territorial y temporal.

##### **Derechos que sean susceptibles de limitación, cuando fuere el caso**

En el Decreto Ejecutivo N.º 618 del 10 de enero del 2011, no se evidencia que la declaratoria del estado de excepción disponga la limitación o suspensión de los derechos expresamente previstos en el artículo 165 inciso primero de la Constitución, sin que resulte necesario realizar otro análisis al respecto, pues conforme lo señala el artículo 120 numeral 4 de Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, este examen se realiza cuando fuere el caso.



### **Las notificaciones que correspondan de acuerdo a la Constitución y a los Tratados Internacionales**

En el Decreto Ejecutivo N.º 618 del 10 de enero del 2011 se advierte que el Presidente de la República determina que la declaratoria del estado de excepción se notifique a la Asamblea Nacional y a la Corte Constitucional, ciñéndose a lo señalado en el artículo 164 inciso segundo parte final y el artículo 166 inciso primero primera parte de la Constitución, y con el artículo 120 numeral 5 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, que disponen que en la declaratoria de estado de excepción consten las notificaciones que correspondan de acuerdo a la Constitución, esto es a la Asamblea Nacional y a la Corte Constitucional.

En virtud de que la declaratoria del estado de excepción no evidencia limitación o suspensión de derechos consagrados en la Constitución y en los Instrumentos Internacionales de Derechos Humanos, no requiere la notificación a los organismos internacionales, misma que procede únicamente cuando corresponda, según el artículo 166 inciso primero, primera parte de la Constitución.

Control material (artículo 121, numerales 1 al 3 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional)

### **Que los hechos alegados en la motivación hayan tenido real ocurrencia**

La realidad de la ocurrencia de los hechos se evidencia en los datos estadísticos, haciéndose constar en las Consideraciones que: *“hasta el año 2006 se atendían alrededor de 14 millones de consultas y en el año 2010 alrededor de 34 millones y medio, lo que significó un incremento del ciento cuarenta por ciento (140%)”*; en tal virtud, *“se tienen represadas aproximadamente cuatro mil quinientos intervenciones quirúrgicas... en razón de una tasa de ocupación de entre el noventa y ocho y ciento cuatro por ciento (98-104%)...”*, evidenciándose *“el incremento en la atención en emergencia entre 2006 y 2010 ha superado el 138%, porcentaje que se verá incrementado en la etapa invernal”*.

Se cumple así con lo determinado en el artículo 121 numeral 1 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, que exige la real ocurrencia de los hechos que motivan la declaratoria.

### **Que los hechos constitutivos de la declaratoria configuren una agresión, un conflicto armado internacional o interno, grave conmoción interna, calamidad pública o desastre natural**

Este requisito exige que los hechos configuren la causal constitucional invocada, es decir, que exista motivación de la declaratoria del estado de excepción.

La motivación, como principio constitucional, (artículo 76 numeral 7 literal D) exige que la autoridad pública exponga las razones que ameritan la aplicación de una norma de derecho a las circunstancias fácticas.

En el Decreto Ejecutivo N.º 618 del 10 de enero del 2011 se expone jurídicamente la relación existente entre las normas constitucionales y las disposiciones legales con los hechos, o circunstancias fácticas que motivan la declaratoria.

Las normas constitucionales son las contenidas en los artículos: 32, 361, 362 segundo inciso, y 363 numeral 3 de la Constitución, haciéndose constar que en las mismas, en ese orden, se establece: *“que la salud es un derecho”* (primera consideración); *“...el Estado... será responsable de formular la*

*política nacional de salud*" (segunda consideración); *"los servicios públicos estatales de salud serán universales y gratuitos"* (tercera consideración, y *"...el Estado será responsable de...proporcionar la infraestructura física y el equipamiento de las instituciones públicas de salud..."* (cuarta consideración).

Las disposiciones legales son las contenidas en el artículo 6 numeral 11, y artículo 9, apartado *d* de la Ley Orgánica de la Salud, en cuyo texto se recalca y establece: *"como responsabilidad del Ministerio de Salud solicitar la declaratoria del estado de emergencia sanitaria...que pongan en grave riesgo la salud colectiva"* (quinta consideración), y se dispone: *"...corresponde al Estado...las medidas necesarias...en caso de emergencia sanitaria..."* (sexta consideración).

Los hechos se circunscriben a las circunstancias fácticas de que en el sector salud, del año 2006 al año 2010, se ha producido *"una saturación de los servicios"* (séptima consideración); que la temporada invernal conlleva *"riesgos adicionales de saturación de los servicios"* (novena consideración); que se ha provocado *"una saturación de las instalaciones que inclusive han cumplido su vida útil"* (décima consideración), que *"se ha incrementado la demanda de atención asistencial"* (décima primera consideración), especialmente en Quito, Guayaquil, Cuenca, Portoviejo, Tena, Guaranda, Ambato, Santa Elena y Santo Domingo de los Tsáchilas que experimentan una *"demanda concentrada en estas ciudades"* (décima primera consideración).

El artículo 1 del Decreto N.º 618 suscrito el 10 de enero del 2011 y publicado en el Registro Oficial N.º 362 del 13 de enero del 2011, dispone: *"... Declarar el Estado de Excepción Sanitaria en todas las unidades operativas del Ministerio de Salud...especialmente en los hospitales Eugenio Espejo y Baca Ortiz de Quito, Francisco Ycaza Bustamante y Abel Gilbert Pontón de Guayaquil, Verdi Cevallos Balda de Portoviejo, Delfina Torres de Concha de Esmeraldas, Alfredo Noboa Montenegro de Guaranda, y José María Velasco Ibarra de Tena ... ya que por incremento de la demanda de los servicios de salud tiene el riesgo de ser sobrepasada, lo que podría generar una grave conmoción interna."*

De esta manera, el Decreto que declara el estado de excepción, objeto del presente Dictamen de Constitucionalidad, cumple con lo dispuesto en el artículo 164 de la Constitución, que en el inciso primero, segunda parte, establece como una de las causales para declarar el estado de excepción, a la grave conmoción interna, y en el segundo inciso, primera parte, prescribe que dicha declaratoria debe observar los principios de necesidad y legalidad, y en la segunda parte, que el decreto debe contener la causal y su motivación; así como con lo prescrito en el artículo 121 numeral 2 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, que establece que en la declaratoria de estado de excepción los hechos constitutivos configuren una de las causales constitucionales expresamente previstas, en el presente caso, la grave conmoción interna.

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

En el Decreto Ejecutivo N.º 618 del 10 de enero del 2011 se expone que cuando el Estado asume su rol en el sector salud, jurídicamente *"garantiza"* este derecho y pretende su *"realización"* (primera consideración), a través del *"funcionamiento de las entidades del sector"* (segunda consideración), para concretar *"los niveles de atención"* (tercera consideración), y de esta forma *"fortalecer los servicios estatales de salud"* (cuarta consideración), buscando con *"responsabilidad"* (quinta consideración) lograr *"garantizar el derecho a la salud de las personas"* (sexta consideración), y cumplir *"progresivamente con la garantía del derecho a la salud y a los medicamentos"* (séptima



consideración); en definitiva, alcanzar a *“garantizar el derecho de acceso a la salud y a la provisión de medicamentos del pueblo ecuatoriano”* (octava consideración).

El artículo 1 del Decreto N.º 618 del 10 de enero del 2011 decreta el estado de emergencia sanitaria *“...con el fin de evitar un colapso en sus servicios...”*.

Se observa que la declaratoria del estado de excepción busca que el sector de la salud pública, en lugar de colapsar, proporcione a la población que utiliza sus servicios una atención fortalecida, funcional y garantizada de forma progresiva y responsable por parte del Estado, resultando de suma importancia que el Estado propugne la efectiva realización del derecho constitucional a la salud.

Uno de los deberes primordiales del Estado, de acuerdo con la Constitución, es garantizar de forma particular el derecho a la salud (artículo 3, numeral 1), más aún cuando se encuentra vinculado a otros derechos relacionados al buen vivir; este derecho merece una política pública guiada, entre otros principios, por la calidad, eficiencia y eficacia (artículo 32); todo ello en aras de efectivizar el derecho a una vida digna que asegure la salud (artículo 66 numeral 2).

La Constitución prescribe que una competencia exclusiva del Estado Central son las políticas de la salud (artículo 261 numeral 6); que dentro de las finanzas públicas la salud merece un egreso estatal permanente (artículo 286 segundo inciso); más aún cuando la salud se constituye en un servicio público cuya paralización está prohibida (artículo 326 numeral 15); todo ello dentro del marco constitucional del sistema nacional de salud guiado, entre otros, por el principio de suficiencia (artículo 358), que comprende las instituciones, programas, políticas, recursos, acciones y actores en salud (artículo 359), entre ellas la red pública integral de salud, conformada por establecimientos estatales vinculados jurídica y operativamente en el sector (artículo 360), correspondiendo la rectoría del sistema a la autoridad sanitaria nacional (artículo 361), para la atención del servicio público estatal de salud universal y gratuito (artículo 362), siendo el Estado responsable de fortalecer los servicios estatales de salud, incluyendo la disponibilidad y acceso a los medicamentos (artículo 363 numerales 3 y 7), para lo cual el financiamiento público en salud será oportuno, regular y suficiente (artículo 366).

En este sentido, vista la saturación de los servicios en el sector de la salud pública y el riesgo de un colapso, resulta procedente la declaratoria del estado de excepción, como figura constitucional válida que debe ser entendida como un mecanismo para afrontar y resolver la problemática que rebasa los niveles de respuesta del régimen constitucional ordinario.

Se cumple con lo dispuesto en el artículo 164 de la Constitución, que en el segundo inciso determina que la declaratoria del estado de excepción debe observar el principio de razonabilidad; así como con lo prescrito en el artículo 121 numeral 3 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, que dispone que los hechos constitutivos de la declaratoria de estado de excepción no puedan ser superados a través del régimen constitucional ordinario.

#### **Que la declaratoria se decrete dentro de los límites temporales y espaciales establecidos en la Constitución de la República**

El artículo 3 del Decreto N.º 618 del 10 de enero del 2011, sobre el límite temporal y espacial, dispone: *“El período de duración de este estado de excepción es el de sesenta días a partir de la suscripción del presente decreto ejecutivo. El ámbito territorial de aplicación es en toda la República”*.

De lo que se colige que la presente declaratoria de estado de excepción acata la disposición del primer inciso del artículo 164 de la Constitución, que establece que puede abarcar todo el territorio, así como lo establecido en el inciso segundo del artículo 166 de la Constitución, que establece como vigencia del estado de excepción un plazo máximo de 60 días.

De esta forma se cumple con el artículo 164, que en el inciso segundo, primera parte, determina que la declaratoria del estado de excepción debe observar los principios de territorialidad y temporalidad, así como con lo prescrito en el artículo 121 numeral 4 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, que dispone que la declaratoria de estado de excepción fije límites temporales y espaciales.

#### **CUARTA.- Control constitucional formal y material de las medidas adoptadas con fundamento en el estado de excepción**

De conformidad con el artículo 122 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, el control formal de constitucionalidad respecto a las medidas adoptadas con fundamento en el estado de excepción, se guía por las siguientes reglas:

Que se ordenen mediante decreto, de acuerdo con las formalidades que establece el sistema jurídico.

El acto normativo mediante el cual se dicta la medida de excepción es el Decreto Ejecutivo N.º 618, vigente desde su expedición por el Presidente de la República el 10 de enero del 2011, sin perjuicio de su publicación en el Registro Oficial (publicado en el Registro Oficial 362 del 13 de enero del 2011).

De esta manera, se evidencia el cumplimiento de lo dispuesto en el primer inciso del artículo 164 de la Constitución, que faculta al Presidente de la República para el efecto, así como con el artículo 122 numeral 1 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, que dispone esta formalidad jurídica.

#### **Que se enmarquen dentro de las competencias materiales, espaciales y temporales de los estados de excepción**

El Decreto Ejecutivo N.º 618 del 10 de enero del 2011, en el artículo 1 declara el estado de excepción e inmediatamente establece que corresponde "...proceder a la implementación por parte del Ministerio de Salud..."; y en el artículo 6 encarga su ejecución a los "Ministros de Salud Pública y de Finanzas".

La Constitución determina como una competencia exclusiva del Estado Central las políticas de la salud (artículo 261 numeral 6), correspondiendo la rectoría del sistema a la autoridad sanitaria nacional (artículo 361).

El artículo 30 inciso final de la Ley de Seguridad Pública y del Estado señala: "*La duración del estado de excepción debe ser limitada a las exigencias de la situación que se quiera afrontar...*".

En este sentido, el Ministerio de Salud Pública requiere contar con unidades operativas a nivel nacional para una atención permanente, dotadas de los recursos suficientes asignados por el Ministerio de Finanzas, para afrontar las exigencias de la situación excepcional, denotándose que tales órganos cuentan con una competencia material, espacial y temporal, enmarcada dentro de la exigencia situacional, ciñéndose a lo dispuesto en el artículo 122 numeral 2 de la Ley Orgánica de Garantías

Jurisdiccionales y Control Constitucional, que dispone el encuadramiento de las competencias materiales, espaciales y temporales a la exigencia de la situación excepcional.

**Control material (artículo 123, numerales 1 al 7 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional)**

**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**

El Decreto Ejecutivo N.º 618 del 10 de enero del 2011, en el artículo 1 dispone que las medidas excepcionales se adoptan para: "...proceder a la Implementación por parte del Ministerio de Salud Pública de las siguientes acciones emergentes: 1. Intervención en infraestructura y equipamiento; 2. Intervención administrativa y organizacional; 3. Intervención en los aspectos técnicos sanitarios; 4. Adquisición y dispensación de medicamentos e insumos médicos; 5. Procesos transversales de respaldo...".

El artículo 30 inciso segundo de la Ley de Seguridad Pública y del Estado dispone: "*Las medidas de excepción deberán estar directa y específicamente encaminadas a conjurar las causas que generan el hecho objetivo y a impedir la extensión de sus efectos*"; siendo por lo tanto las acciones emergentes (intervención administrativa-técnica en la salud) necesarias por cuanto se encuentran encaminadas a conjurar la situación excepcional (saturación de la demanda asistencial) tendiente a impedir la extensión de sus efectos (riesgo de colapso del sistema sanitario) ante la insuficiencia de las medidas ordinarias para cubrir la contingencia (por la falta de infraestructura administrativa- técnica).

De esta manera se cumple con lo dispuesto en el artículo 164 inciso segundo, primera parte de la Constitución, que establece el principio de necesidad, así como con el artículo 123 numeral 1 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, que dispone que las medidas sean estrictamente necesarias para enfrentar los hechos que dieron lugar a la declaratoria, y que las medidas ordinarias sean insuficientes.

**Que sean proporcionales al hecho que dio lugar a la declaratoria**

El Decreto Ejecutivo N.º 618 del 10 de enero del 2011, en el artículo 2 dispone: "*Artículo 2.- Declarar la movilización nacional especialmente de todo el personal de las unidades operativas y planta central del Ministerio de Salud Pública, tales como: médicos, odontólogos, obstetras, psicólogos, químicos farmacéuticos, tecnólogos sanitarios, enfermeras, auxiliares de enfermería y personal directivo, administrativo y de apoyo*".

El artículo 30 inciso tercero de la Ley de Seguridad Pública y del Estado dispone que la medida excepcional "*...debe ser proporcional a la situación que se quiere afrontar, en función de la gravedad de los hechos objetivos, naturaleza y ámbito de aplicación*".

Esta medida excepcional de movilización se encuentra prevista en el artículo 165 numeral 8 de la Constitución, y según el artículo 36 inciso segundo de la Ley de Seguridad Pública y del Estado "*...La Movilización Nacional, ya sea total o parcial, comprende el paso de las actividades ordinarias del Estado a las de crisis, conflicto o cualquier otra emergencia nacional, por factores humanos o naturales...*"; siendo entonces la medida excepcional (movilización del personal médico operativo y de apoyo de unidades operativa y planta central del Ministerio de Salud), dentro del estado de excepción, una medida proporcional (paso de las actividades ordinarias a las extraordinarias) para

atender de una forma objetiva en función de la gravedad de la situación excepcional (saturación de la demanda y riesgo de colapso del sistema sanitario).

Se cumple así con lo dispuesto en el artículo 164, segundo inciso, primera parte de la Constitución, que establece el principio de proporcionalidad, así como con el artículo 123 numeral 2 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, que dispone que las medidas excepcionales sean proporcionales a los hechos que originan la excepción.

#### **Que exista una relación de causalidad directa e inmediata entre los hechos que dieron lugar a la declaratoria y las medidas adoptadas**

En el Decreto Ejecutivo N.º 618 del 10 de enero del 2011 se evidencia en los hechos relativos a la circunstancia, *“una saturación de los servicios”, “riesgos adicionales de saturación de los servicios”, “una saturación de las instalaciones que inclusive han cumplido su vida útil”, “se ha incrementado la demanda de atención asistencial”, y “demanda concentrada en estas ciudades”* (consideraciones séptima, novena, décima y décima primera), tienen relación directa de causalidad con: *“la Implementación por parte del Ministerio de Salud Pública de las siguientes acciones emergentes”* (artículo 1), y *“la movilización nacional especialmente de todo el personal de las unidades operativas y planta central del Ministerio de Salud Pública”* (artículo 2); cifiéndose con lo dispuesto en el artículo 164 segundo inciso, primera parte de la Constitución, que establece el principio de proporcionalidad, así como con el artículo 123 numeral 3 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, que dispone la existencia de la causalidad directa e inmediata entre los hechos que originan el estado de excepción y las medidas excepcionales.

#### **Que sean idóneas para enfrentar los hechos que dieron lugar a la declaratoria**

En el Decreto Ejecutivo N.º 618 del 10 de enero del 2011, tanto las acciones emergentes (intervención administrativa, operativa y técnica en el sector de la salud pública), como la medida excepcional (movilización nacional) son idóneas para enfrentar la exigencia excepcional, por cuanto son adecuadas, pertinentes y oportunas; en definitiva, son razonables al perseguir un fin constitucionalmente válido (garantizar el acceso a la salud y medicinas).

De esta manera se cumple con lo dispuesto en el artículo 164, segundo inciso, primera parte de la Constitución, que establece el principio de razonabilidad, así como con el artículo 123 numeral 4 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, que dispone que la causalidad entre los hechos que originan el estado de excepción y las medidas excepcionales.

#### **Que no exista otra medida que genere un menor impacto en términos de derechos y garantías**

En el Decreto Ejecutivo N.º 618 del 10 de enero del 2011 se evidencia que los hechos (saturación del servicio sanitario) han rebasado el nivel de respuesta del régimen constitucional ordinario (generándose un riesgo de colapso); en tal virtud, cualquier acción y medida resultarían insuficientes; y en su lugar proceden acciones emergentes y medidas excepcionales, que justifican la intervención administrativa, operativa y técnica en el sector de la salud pública para enfrentar la contingencia, priorizando y resguardando la utilización de los recursos públicos para el sector salud, incluso durante el estado de excepción, por así disponerlo el artículo 165, inciso segundo, numeral 2 de la Constitución, que establece que: *“...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 la salud y educación”*.



Se cumple así con lo dispuesto en el artículo 164, inciso segundo, segunda parte de la Constitución, que dispone que se establezca las medidas que deberán aplicarse, así como con el artículo 123 numeral 5 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, que dispone la causalidad entre los hechos que originan el estado de excepción y las medidas excepcionales.

**Que no afecten el núcleo esencial de los derechos constitucionales y se respete el conjunto de derechos intangibles**

El Decreto Ejecutivo N.º 618 del 10 de enero del 2011, en ninguna parte de las consideraciones y articulado concreto restringe derechos constitucionales, menos aún invade el núcleo esencial, dejándolo inoperable; por el contrario, persigue un fin constitucionalmente válido, como es garantizar y hacer efectivo el acceso a la salud y provisión de medicamentos en el sector de la salud pública.

En este sentido, cabe recalcar el alcance de la medida excepcional de la movilización nacional dispuesta en el Decreto Ejecutivo N.º 618 del 10 de enero del 2011, prevista en el artículo 36, inciso segundo de la Ley de Seguridad Pública, así: *“La Movilización Nacional... implicará la orden forzosa de prestar servicios individuales o colectivos sean a nacionales o extranjeros, o personas naturales o jurídicas”*; es decir, esta medida no limita ningún derecho o garantía consagrada constitucionalmente y en instrumentos internacionales de derechos humanos, sino únicamente prevé la posibilidad de requerirse la prestación de un servicio obligatorio, situación que se encuentra contemplada en el artículo 66 numeral 17 de la Constitución, que establece: *“Se reconoce y garantiza a las personas... 17. El derecho a la libertad de trabajo. Nadie podrá ser obligado a realizar un trabajo gratuito o forzoso, salvo los casos que determine la ley”*; dicho servicio obligatorio será prestado en el caso Decreto Ejecutivo N.º 618 del 10 de enero del 2011, según su artículo 2: por *“todo el personal de las unidades operativas y planta central del Ministerio de Salud Pública, tales como: médicos, odontólogos, obstetrices, psicólogos, químicos farmacéuticos, tecnólogos sanitarios, enfermeras, auxiliares de enfermería y personal directivo, administrativo y de apoyo”*.

Cabe señalar que el artículo 165 numeral 8 de la Constitución establece que *“...Declarado el Estado de Excepción la Presidenta o Presidente de la República podrá: ...8. Disponer la movilización y las requisiciones que sean necesarias...”*; habiendo en el presente caso el Presidente de la República dispuesto únicamente la movilización, mas no las requisiciones que sean necesarias, mismas que se encuentran reguladas en el artículo 37 de la Ley de Seguridad Pública y del Estado, es decir, de modo totalmente diferenciado a la movilización nacional regulada por el artículo 36 de esta ley.

En las medidas excepcionales no se evidencia la limitación de ningún derecho o garantía consagrados constitucionalmente y en instrumentos internacionales de derechos humanos, razón por la cual no resulta necesario examinar la determinación de los derechos susceptibles de limitación, y menos aún el impacto en término de derechos y garantías, así como la afectación del núcleo esencial de los derechos, puesto que la verificación de estos requisitos es exigible cuando efectivamente el estado de excepción limite los derechos, conforme el artículo 164 inciso segundo, segunda parte de la Constitución, el artículo 120 numeral 4 y el artículo 123 numerales 5 y 6 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional. Por esta razón, según el artículo 31 inciso primero, parte final de la Ley de Seguridad Pública y del Estado, no requiere de la notificación a organismos internacionales, pues ésta procede *“...en el ámbito internacional a la Organización de las Naciones Unidas -ONU- y la Organización de Estados Americanos - OEA, en caso de suspensión o limitación de derechos y garantías constitucionales”*.

**Que no se interrumpa ni se altere el normal funcionamiento del Estado**

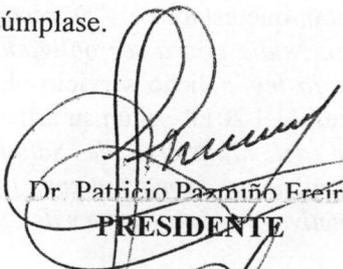
El Decreto Ejecutivo N.º 618 del 10 de enero del 2011 no interrumpe ni altera el normal funcionamiento del Estado, en su lugar prioriza que el sistema de salud pública atienda de forma permanente y urgente el incremento de la demanda asistencial de salud, cumpliéndose con la disposición constitucional que determina que la declaratoria del Estado de Excepción no interrumpirá las actividades de las Funciones del Estado, conforme el artículo 164 inciso primero, parte final de la Constitución.

**IV. DECISIÓN**

En mérito de lo expuesto, administrando justicia constitucional y por mandato de la Constitución de la República del Ecuador, la Corte Constitucional, para el período de transición, emite el siguiente:

**DICTAMEN**

1. Declarar la constitucionalidad, formal y material, de la declaratoria del estado de excepción contenida en el Decreto Ejecutivo N.º 618 suscrito el 10 de enero del 2011, publicado en el Registro Oficial N.º 362 del 13 de enero del 2011.
2. Notifíquese, publíquese y cúmplase.

  
Dr. Patricio Pazmiño Freire  
**PRESIDENTE**

  
Dra. Marcia Ramos Benalcázar  
**SECRETARIA GENERAL (e)**

**Razón:** Siento por tal, que el Dictamen que antecede fue aprobado por el Pleno de la Corte Constitucional, para el período de transición, con siete votos de los doctores: Roberto Bhrunis Lemarie, Patricio Herrera Betancourt, Hernando Morales Vinueza, Ruth Seni Pinoargote, Nina Pacari Vega, Edgar Zárate Zárate y Patricio Pazmiño Freire, sin contar con la presencia los doctores Alfonso Luz Yunes y Manuel Viteri Olvera, en sesión ordinaria del día jueves tres de marzo del dos mil once. Lo certifico.

  
Dra. Marcia Ramos Benalcázar  
**SECRETARIA GENERAL (e)**

MRB/lmh/ccp/msb/iqg  




CORTE  
CONSTITUCIONAL

- 26 - veintiseis

**CAUSA N° 0001-11-EE**

**Razón:** Siento por tal, que el Dictamen que antecede fue suscrito por el doctor Patricio Pazmiño Freire, Presidente, el día lunes veintiuno de marzo del dos mil once.- Lo certifico.



Dra. Marcia Ramos Benalcázar  
**SECRETARIA GENERAL (E)**

MRB/lmh

SECRET

SECRET

SECRET

SECRET

