

Quito, 05 de mayo de 2009

**SENTENCIA: 0002-09-SEE-CC**

**CASO N°: 0002-09-EE**

**Juez Constitucional Sustanciador:** Dr. Roberto Bhrunis Lemarie

**I. ANTECEDENTES**

**Resumen de Admisibilidad**

El señor Economista Rafael Correa Delgado, Presidente Constitucional de la República del Ecuador, en virtud del artículo 166 de la Constitución Política, envió al Presidente de la Corte Constitucional, mediante Oficio N.º T.4382-SGJ-09-1228 del 29 de abril del 2009, la notificación de la Declaratoria del Estado de Excepción en todo el territorio nacional en razón de la posibilidad de la llegada del virus de influenza porcina y sus efectos en la salud humana, contenida en el Decreto Ejecutivo N.º 1693 del 29 de abril del 2009.

La Secretaría General de la Corte Constitucional recibió el escrito de notificación de la Presidencia de la República el día 30 de abril del 2009; en este día, se realizó en la Corte Constitucional el sorteo de rigor tal como lo establece el artículo 32 de las Reglas de Procedimiento para el Ejercicio de las Competencias de la Corte Constitucional para el Período de Transición, a consecuencia de lo cual, se radicó el caso en la Segunda Sala de Sustanciación de la Corte Constitucional.

El 30 de abril del 2009, la Segunda Sala de Sustanciación de la Corte Constitucional para el Período de Transición, avocó conocimiento del caso y el día 30 de abril del 2009, en virtud del sorteo efectuado, correspondió sustanciar la presente causa al Juez Constitucional Dr. Roberto Bhrunis Lemarie.

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

La Corte Constitucional examina la Constitucionalidad del Decreto Ejecutivo N.º 1693 del 29 de abril del 2009 de la Declaratoria de Estado de Excepción, cuyo texto se transcribe íntegramente a continuación:

**Nº 1693**  
**RAFAEL CORREA DELGADO**  
**PRESIDENTE CONSTITUCIONAL DE LA REPÚBLICA**  
**CONSIDERANDO:**

Que la Constitución de la República del Ecuador dispone: “Artículo 32.- 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 sustentan el buen vivir”.

Que la Carta Magna dispone en el artículo 389 que el Estado protegerá a las personas, las colectividades y la naturaleza frente a los efectos negativos de los desastres de origen natural o antrópico mediante la prevención, ante el riesgo, la mitigación de desastres, la recuperación y mejoramiento de las condiciones sociales, económicas y ambientales, con el objetivo de minimizar la condición de vulnerabilidad.

Que la Ley Orgánica de Salud manda en su artículo 4.- “La autoridad sanitaria nacional es el Ministerio de Salud Pública, entidad a la que corresponde el ejercicio de sus funciones de rectoría en salud; así como la responsabilidad de la aplicación, control y vigilancia del cumplimiento de esta ley, y las normas que dicte para su plena vigencia serán obligatorias.

Que de acuerdo a lo establecido en los artículos 52 y siguientes de la Ley de Seguridad Nacional, es indispensable disponer la movilización de las instituciones, bienes y recursos públicos para que los organismos de movilización adopten las medidas que sean necesarias para la adecuación ordenada, rápida y segura de los recursos movilizables del país como uno de los medios para lograr los objetivos nacionales; y,

Que ante la alerta internacional de salud pública expedida por la Organización Mundial de la Salud, que definió la epidemia de influenza porcina de Estados Unidos y México, como emergencia de salud pública de importancia internacional, otorgándole la fase 4/6 y requirió a todos los países del mundo implementar planes nacionales de prevención y contingencia frente a la pandemia, el Comité de Operaciones de Emergencias COE, de nivel nacional, reunido en Pleno, el día de hoy 29 de abril del 2009, resolvió solicitar del señor Presidente de la República que declare el Estado de Excepción como una medida preventiva del Gobierno ecuatoriano en función de la protección de la salud de la población ecuatoriana, para enfrentar un posible contagio de influenza porcina, que provocaría una grave conmoción nacional; y,

En ejercicio de las facultades que le confieren el artículo 164 de la Constitución Política de la República, 52 y siguientes de la Ley de Seguridad Nacional:

**DECRETA:**

Artículo 1.- Declarar el Estado de Excepción en todo el territorio nacional. Esta declaratoria de estado de excepción se funda en la rápida transmisión entre personas del virus de la denominada influenza porcina y el desencadenamiento de efectos dañinos sobre la salud humana, lo que puede provocar una grave conmoción interna.

Se podrá limitar la libertad de tránsito y de reunión de los habitantes del Ecuador de conformidad con la evolución de las posibilidades de que el virus de influenza porcina llegue al país y se provoque un brote de influenza porcina.

Artículo 2.- La movilización nacional, económica, militar, policial, y en especial de todo el sistema nacional de salud, sus redes de salud pública y privada en todas sus áreas, unidades, servicios, laboratorios, personal médico y paramédico en todos los ámbitos: local, regional y nacional, con el propósito de enfrentar la posibilidad de que el virus de influenza porcina llegue al país y provoque un brote de influenza porcina que generaría una grave conmoción interna.

Se dispone al Ministerio de Coordinación de Seguridad Interna y Externa que coordine la movilización dispuesta sobre la base de la información y recomendaciones del Comité de Operaciones emergentes a nivel nacional y de las directrices que, en el ámbito del sistema nacional de salud, le corresponde dictar a la Ministra de Salud Pública, como autoridad pública rectora del sector salud del Ecuador, especialmente en las tareas de prevención, contención del brote y contagio de influenza porcina y de aseguramiento de la capacidad de respuesta necesaria para la situación.

El Comité de Operaciones Emergentes de nivel nacional tomará las medidas pertinentes que serán comunicadas por el Ministerio de Coordinación de seguridad Interna y Externa a las autoridades competentes quienes, en ejercicio de sus responsabilidades atribuciones, facultades o prerrogativas, expedirán los actos de gobierno y administrativos necesarios para acometer contra la amenaza grave del brote y contagio de la influenza porcina.

Asimismo, mediante las autoridades competentes se realizará la movilización de los recursos nacionales públicos y privados, y las requisiciones consideradas por el Comité y la comunicada por el Ministro Coordinador de Seguridad Interna y Externa, para enfrentar la situación presentada.

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

Artículo 4.- El Ministerio de Finanzas situará los recursos suficientes para atender el presente estado de excepción.

Artículo 5.- Notifíquese esta declaratoria a la Comisión Legislativa y de fiscalización 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 todos los ministros y secretarios de Estado, en especial el Ministro Coordinador de Seguridad Interna y Externa y la Ministra de Salud Pública.

Dado en el Palacio Nacional, en San Francisco de Quito, Distrito Metropolitano, el día de hoy 29 de abril del 2009.

Firmas: el Presidente Constitucional de la República, Rafael Correa Delgado; el Ministro Coordinador de Seguridad Interna y Externa, Miguel Carvajal Aguirre; y la Ministra de Salud Pública, Caroline Chang.

### III. CONSIDERACIONES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

#### A. COMPETENCIA

El Pleno de la Corte Constitucional es competente para conocer y pronunciarse sobre la constitucionalidad de la Declaratoria del estado de excepción en razón de la posibilidad de la llegada del virus de influenza porcina y sus efectos en la salud humana, conforme lo establecen los Arts. 429 y 436 numeral 8 de la Constitución de la República y Arts. 31, 32, 33, 34, 35 y 36 de las Reglas de Procedimiento para el Ejercicio de las Competencias de la Corte Constitucional para el Periodo de Transición publicadas en el Registro Oficial N.º 466 del 13 de noviembre del 2008.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> **Art. 31.-** “Alcance.- La Corte Constitucional, efectuará de oficio y de modo inmediato, el control tanto formal como material de los decretos que declaren el estado de excepción”;

**Art.32.-**“Trámite.- Decretado el estado de excepción por parte de la Presidenta o Presidente de la República y transcurrido el plazo previsto en el artículo 166 de la Constitución, el Pleno de la Corte Constitucional avocará conocimiento de la declaratoria de estado de excepción y efectuará el sorteo correspondiente para que la Sala de Sustanciación respectiva analice su constitucionalidad y presente el proyecto de sentencia en el plazo de setenta y dos horas, que será sometido a conocimiento y resolución del Pleno, dentro de las setenta y dos horas subsiguientes”;

**Art. 33.- Análisis formal.-** Para realizar el análisis formal, la Corte verificará que el decreto o decretos contengan: a) Firma de la Presidenta o Presidente de la República; o quien ejerza sus funciones; b) La causal o causales que se invocan, de entre las establecidas en el artículo 164 de la Constitución; c)

La Corte Constitucional debe pronunciarse sobre la constitucionalidad o no de todos y cada uno de los decretos que establezcan *estados de excepción*, bien por requerimiento del Presidente de la República o bien de mutuo propio. El Art. 436 num. 8 de la Constitución de la República Ecuador establece: “La Corte Constitucional ejercerá, además de las que le confiera la ley, las siguientes atribuciones: 8. Efectuar de oficio y de modo inmediato el control de constitucionalidad de las declaratorias de los estados de excepción, cuando impliquen la suspensión de derechos constitucionales”.

## **B. DETERMINACIÓN DE LOS PROBLEMAS JURÍDICOS A SER EXAMINADOS EN EL PRESENTE CASO**

Corresponde a este Pleno determinar los problemas jurídicos constitucionales y legales, cuya respuesta es necesaria para el pronunciamiento en el presente caso.

Para establecer la constitucionalidad o inconstitucionalidad de la declaratoria de Estado de Excepción hay que analizar tres problemas jurídicos fundamentales: 1) naturaleza jurídica y finalidad de los estados de excepción; 2) los relativos al cumplimiento de los requisitos formales establecidos en el Art. 166 de la Constitución y

La motivación; d) El ámbito territorial de aplicación; e) La enumeración de los hechos que dan lugar a la declaratoria; f) El tiempo de vigencia de las medidas excepcionales adoptadas; g) La determinación clara y precisa de las medidas excepcionales adoptadas de acuerdo con lo establecido en el artículo 165 de la Constitución; h) La enunciación de los derechos fundamentales limitados por la declaratoria y el alcance de esta limitación; e, i) Los demás requisitos establecidos en la Constitución.

**Art. 34.- Control material.-** Para el análisis del control material, la Corte Constitucional verificará: a) La existencia de los hechos que dan lugar a la declaratoria; b) La comprobación de la gravedad de la conmoción interna; c) La prueba de que esta perturbación atenta contra la estabilidad institucional, la seguridad del Estado, o la convivencia pacífica de las personas; d) La prueba de que los medios ordinarios no son suficientes para devolver la normalidad institucional; e) La comprobación de que las medidas excepcionales son las estrictamente necesarias; f) La existencia de una relación de causalidad necesaria entre los hechos que dieron lugar a la declaratoria y las medidas extraordinarias propuestas para superar la crisis; y, g) La comprobación de la razonabilidad y proporcionalidad de las medidas excepcionales adoptadas respecto de los derechos fundamentales;

**Art. 35.- Criterios de valoración.-** Para valorar la necesidad, razonabilidad y proporcionalidad de las medidas extraordinarias establecidas en el decreto de estado de excepción, la Corte Constitucional, tendrá en cuenta los siguientes criterios: a) Que las medidas tomadas bajo el amparo del estado de excepción sean necesarias y proporcionales, es decir que no sea posible establecer razonablemente otras menos gravosas; b) Que dichas medidas sean aptas para contribuir a la solución del hecho que dio origen a la amenaza; c) Que el ámbito de aplicación de las medidas propuestas se limite únicamente a aquellas tareas que sean indispensables para conjurar el hecho perturbador; d) Que la perturbación no pueda conjurarse a través de los procedimientos ordinarios establecidos en el ordenamiento jurídico; y, e) Que no exista otra medida de excepción que genere un impacto menor en términos de protección de los derechos y garantías.

**Art. 36.- Inconstitucionalidad y efecto.-** Cuando falte uno o varios de los requisitos formales o no se justifique una o más razones materiales, la Corte Constitucional declarará la inconstitucionalidad del estado de excepción, cuyo efecto será su expulsión del ordenamiento jurídico.

33 de las Reglas de Procedimiento para el Ejercicio de las Competencias de la Corte Constitucional para el Periodo de Transición; y, 3) el cumplimiento de los requisitos materiales establecidos en el Art. 166 de la Constitución y 34 de las Reglas de Procedimiento para el Ejercicio de las Competencias de la Corte Constitucional para el Periodo de Transición.

### **1) Naturaleza jurídica y finalidad de la declaratoria de estados de excepción**

La declaratoria de un estado de excepción implica, por naturaleza, la *posibilidad* (que se podría concretar o no) de limitar el ejercicio de determinados derechos (de ahí el término excepción) por lo que en su declaratoria no se puede alegar de antemano si se limitará o no derechos, pues es materialmente imposible conocer cuáles serán las contingencias que dentro de un lapso de excepción, puedan conducir a que se ejercite las prerrogativas extraordinarias contenidas en la declaratoria. En este contexto, la frase “[...] cuando impliquen la suspensión de derechos constitucionales”, no hay que concebirla como un condicionante, sino como una proyección prevista por el Constituyente, pues la declaratoria de excepción no suspende como tal derechos, sino otorga la posibilidad de que a consecuencia de las circunstancias fuera de lo común que incentivaron su declaratoria, se llegue a limitar el ejercicio de algunos de ellos.

En efecto, basta considerar lo establecido en el Art. 165 de la Constitución de la República que dice: “Durante el estado de excepción la Presidenta o Presidente de la República únicamente podrá suspender o limitar el ejercicio del derecho a la inviolabilidad de domicilio, inviolabilidad de correspondencia, libertad de tránsito, libertad de asociación y reunión y libertad de información, en los términos que señala la Constitución”. En este contexto, más allá de la mención o no de los derechos cuyo ejercicio se limitaría con la declaratoria del estado de excepción, los únicos que podrían limitarse son los mencionados *supra*, pues si se establece como derechos a ser limitados otros que no sean los contenidos expresamente en el Art. 165 de la Constitución, su limitación no procede debido a que gran parte de la doctrina, así como de los arreglos jurídico-constitucionales de la mayoría de países pertenecientes a las democracias occidentales, establecen como derechos susceptibles de limitación en estado de excepción, básicamente los derechos civiles de inviolabilidad de domicilio y de correspondencia, libertad de tránsito, asociación, reunión e información.

Por último, se debe aclarar que el estado de excepción no da carta blanca a la violación indiscriminada de los derechos, pues tan solo otorga la posibilidad (que puede concretarse o no) de limitar determinados derechos civiles, evento en el cual, dicha limitación debe motivarse en virtud de las características del caso concreto.

El estado de excepción es un mecanismo o arreglo normativo-constitucional con el que cuentan los Estados Democráticos para enfrentar problemas de variada índole, así como defender los derechos de los ciudadanos que desarrollan su existencia dentro del territorio nacional y que a causa de eventos imprevisibles, dichos derechos no pueden

ser protegidos con los mecanismos jurídico-institucionales regulares acogidos en la normativa Constitucional y legal.

Tanto en derecho internacional como en derecho interno, el Estado de excepción implica la suspensión del ejercicio de determinados derechos, sin que esto signifique que aquella facultad sea ilimitada. Al respecto, la Corte Interamericana de Derechos Humanos en Opinión Consultiva OC-8-87 indica que los Estados tienen el derecho y el deber de garantizar su propia seguridad, por lo que el único fin de la declaratoria de estados de excepción, es el respeto de los derechos, la defensa de la democracia y de las instituciones del Estado<sup>2</sup>.

En este contexto, la declaratoria de Estado de excepción tiene como fin lograr la normalidad institucional del Estado en épocas de crisis, ya sea evitando o mitigando las amenazas a la propia existencia de la sociedad organizada como un todo y de los ciudadanos que la componen concebidos en su individualidad.

## 2) Análisis formal del Decreto Ejecutivo 1693

El Art. 166 de la Constitución de la República dispone que el Presidente Constitucional de la República, notifique la declaratoria del estado de excepción y envíe el texto del decreto correspondiente a la Corte Constitucional y a la Asamblea Nacional dentro de las 48 horas siguientes a su expedición para efectos de su control de constitucionalidad. En el presente caso, el decreto de declaratoria del estado de excepción en razón de la posibilidad de la llegada del virus de influenza porcina y sus efectos en la salud humana, expedido por el Presidente de la República el día 29 de abril del 2009, fue remitido la misma fecha mediante oficio N.º T.4382-SGJ-09-1228 y recibido en la Corte Constitucional el 30 de abril; por lo tanto, la notificación se efectúa dentro de los plazos pertinentes.

Por otra parte, el Decreto Ejecutivo 1693 del 29 de abril del 2009 cumple con los requisitos formales establecidos en el Art. 33 de las Reglas de Procedimiento para el Ejercicio de las Competencias de la Corte Constitucional para el Período de Transición, pues contiene: **a)** la firma del Presidente de la República; **b)** señala una *grave conmoción interna* como un evento venidero real, ante la rápida transmisión entre personas del virus de la influenza porcina en países de la región; **c)** se motiva de forma sucinta, pero suficiente, la necesidad de establecer medidas excepcionales e intervenir urgentemente con el propósito de evitar la posibilidad de que el virus de influenza porcina llegue al país y se provoque un brote que generaría una grave conmoción interna; **d)** establece como ámbito territorial de aplicación del estado de excepción a toda la República; **e)** menciona como hechos que dan lugar a esta declaratoria, la rápida transmisión del virus de la denominada influenza porcina y el desencadenamiento de efectos dañinos sobre la salud humana, lo cual puede provocar una grave conmoción

---

<sup>2</sup> Corte Interamericana de Derechos Humanos, Opinión Consultiva OC-8-87, “El Habeas Corpus bajo la suspensión de garantías”. 30 de enero de 1987, párrafo 20.

interna; **f**) manifiesta que el tiempo de vigencia de las medidas excepcionales es de sesenta (60) días; **g**) especifica de manera clara y precisa las medidas excepcionales a tomarse: 1) La movilización nacional, económica, militar, policial, y en especial de todo el sistema nacional de salud, sus redes de salud pública y privada, en todas sus áreas, unidades, servicios, laboratorios y de personal médico y paramédico, en todos los ámbitos: local, regional, y nacional, con el propósito de enfrentar la posibilidad de que el virus de influenza porcina llegue al país y provoque un brote, lo que generaría una grave conmoción interna; 2) Se dispone al Ministerio de Coordinación de Seguridad Interna y Externa que coordine la movilización dispuesta sobre la base de la información y recomendaciones del Comité de Operaciones emergentes a nivel nacional y de las directrices que en el ámbito del sistema nacional de salud le corresponden dictar a la Ministra de Salud Pública, como autoridad pública rectora del sector salud del Ecuador, especialmente en las tareas de prevención, contención del brote y contagio de influenza porcina y de aseguramiento de la capacidad de respuesta necesaria para la situación; 3) El Comité de Operaciones Emergentes de nivel nacional tomará las medidas pertinentes que serán comunicadas por el Ministerio de Coordinación de Seguridad Interna y Externa a las autoridades competentes quienes, en ejercicio de sus responsabilidades atribuciones, facultades o prerrogativas, expedirán los actos de gobierno y administrativos necesarios para acometer contra la amenaza grave y real del brote y contagio de la influenza porcina; 4) mediante las autoridades competentes se realizará la movilización de los recursos nacionales públicos y privados, y las requisiciones consideradas por el Comité y la comunicada por el Ministro Coordinador de Seguridad Interna y Externa, para enfrentar la situación presentada; y 5) El Ministerio de Finanzas situará los recursos suficientes para atender el presente estado de excepción; **h**) el decreto establece expresamente cuáles son los derechos fundamentales limitados por la declaratoria de estado de excepción: limitar la libertad de tránsito y de reunión de los habitantes del Ecuador de conformidad con la evolución de las posibilidades de que el virus de influenza porcina llegue al país y se provoque un brote de influenza porcina.-

Por estas razones, se considera que la declaratoria de estado de excepción formalmente es adecuada y por tal, se declara su pertinencia.

### **3) Control material del Decreto Ejecutivo 1693**

**Derecho a la Salud.-** Los artículos 32 y 389 de la Constitución de la República del Ecuador<sup>3</sup>, consagran este derecho como uno de los pilares fundamentales del Estado

---

<sup>3</sup> “Artículo 32.- 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 la Carta Magna dispone en el artículo 389 que el Estado protegerá a las personas, las colectividades y la naturaleza frente a los efectos negativos de [...] origen antrópico mediante la prevención, ante el riesgo, la mitigación de desastres, la recuperación y mejoramiento, de las



Constitucional de Derechos y Justicia. Para tal efecto, el Estado garantiza a su habitantes, no solo el derecho a la salud como mera enunciación declarativa, sino también todo un andamiaje conducente a que el mismo se viabilice, asumiendo el Estado un rol protagónico en el respeto de aquel derecho, formulando una política y un sistema nacional de salud, conducente a tutelar este derecho en su máxima expresión; así, determina prevención ante desastres epidemiológicos con el objeto de reducir la vulnerabilidad de sus efectos.

Que la Ley Orgánica de Salud manda en su artículo 4.- “La autoridad sanitaria nacional es el Ministerio de Salud Pública, entidad a la que corresponde el ejercicio de sus funciones de rectoría en salud; así como la responsabilidad de la aplicación, control y vigilancia del cumplimiento de esta ley y las normas que dicte para su plena vigencia serán obligatorias;

Que de acuerdo a lo establecido en los artículos 52 y siguientes de la Ley de Seguridad Nacional, es indispensable disponer la movilización de las instituciones, bienes y recursos públicos para que los organismos de movilización adopten las medidas que sean necesarias para la adecuación ordenada, rápida y segura de los recursos movilizables del país como uno de los medios para lograr los objetivos nacionales.

Esta motivación de normas constitucionales y jurídicas se encuentra en consonancia con la Convención Americana sobre Derechos Humanos - Arts. 16. 2; y 26 - que establecen las restricciones previstas por la ley, necesarias en una sociedad democrática, en interés de la seguridad nacional, de la seguridad o del orden públicos, o para proteger la salud..., y la obligación progresiva de garantizar los Derechos Económicos Sociales y Culturales (DESC), por parte de los Estados suscriptores, del cual Ecuador es parte. Si bien este no es un tratado, la doctrina preponderante ha establecido en la Opinión Consultiva 10, que la Declaración de la misma constituye una fuente de obligación internacional, asumiendo los Estados el compromiso común de respetar los derechos fundamentales y aplicándolos directamente.

La Obligación General N.º 3, punto 2, del Comité de DESC que establece que “se deben adoptar en un plazo razonablemente breve”, para la incorporación de los DESC al ámbito nacional, el Comité también establece el deber del Estado de proteger un igual acceso a atención de salud (OG 14, punto 35).

Según el Comité – un Estado en el que un número importante de individuos está privado de atención primaria de salud esencial, *prima facie*, no está cumpliendo sus obligaciones. El Comité ha intentado definir el contenido básico de algunos derechos del Pacto, entre éstas “obligaciones básicas en materia de salud, se encuentran la de

---

condiciones sociales, económicas y ambientales, con el objetivo de minimizar la condición de vulnerabilidad

garantizar el acceso a los centros, bienes y servicios de salud, sobre una base no discriminatoria, en especial para los grupos vulnerables o marginados.”<sup>4</sup>

Igualmente, las normas internacionales de Derechos Humanos, tales como, la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, sobre el derecho a preservar la salud y el bienestar en su artículo XI dice:

“Toda persona tiene derecho a que su salud sea preservada por medidas sanitarias y sociales, relativas a la alimentación, el vestido, la vivienda y la asistencia médica, correspondientes al nivel que permitan los recursos públicos y los de la comunidad”.

La Declaración Universal de los Derechos Humanos:

Artículo 25.1. “Toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure, así como a su familia, la salud y el bienestar, y en especial la alimentación, el vestido, la vivienda, la asistencia médica y los servicios sociales necesarios; tiene asimismo derecho a los seguros en caso de desempleo, enfermedad, invalidez, vejez u otros casos de pérdida de sus medios de subsistencia por circunstancias independientes de su voluntad.”

Pacto Internacional de Derechos Económicos Sociales y Culturales (PIDESC):

**Art. 12. 1** “Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen el derecho de toda persona al disfrute del más alto nivel posible de salud física y mental. [...]

b) El mejoramiento en todos sus aspectos de la higiene del trabajo y del medio ambiente;

c) La prevención y el tratamiento de las enfermedades epidémicas, endémicas, profesionales y de otra índole, y la lucha contra ellas;

d) La creación de condiciones que aseguren a todos asistencia médica y servicios médicos en caso de enfermedad”.

En el mismo sentido, la Corte Constitucional para el Periodo de Transición se remite a la Observación General N.º 14 dictada por el Comité de Derechos Humanos (PIDESC). En lo relacionado a las epidemias, considera que es obligación de los Estados “la prevención y el tratamiento de las enfermedades epidémicas, endémicas, profesionales y de otra índole y la lucha contra ellas”, para lo cual se exige el establecimiento de planes adecuados para hacer frente a las preocupaciones de salud, como es el caso de la amenaza de influenza porcina que guarda relación con las

---

<sup>4</sup> **Abramovich, Víctor y Courtis, Christian.** “Los derechos sociales como derechos exigibles”, Ed., Trotta, España, 2002, p. 89.

enfermedades de carácter epidemiológico. Es indispensable reconocer que esta amenaza tiene el carácter de emergencia y su prevención y tratamiento es urgente. El estado de excepción busca adecuadamente, de forma temporal, prestar atención tanto con recursos e iniciativas relacionados con el derecho a la salud, en caso de existir un brote de la influenza porcina, a fin de evitar su expansión y preservar el derecho a la salud y a la vida. Entre otras cosas, ante el eventual brote de la influenza porcina, el estado de emergencia pone a disposición del sistema médico: los esfuerzos individuales, colectivos, públicos y privados del Estado; así como, las tecnologías pertinentes, el empeño y vigilancia ante el eventual brote de la influenza porcina, a fin de precautelar la salud ciudadana. En ese sentido, de existir el brote de influenza porcina, se limitarán los derechos a la libertad de tránsito y reunión (Art. 1. Decreto 1693-2009), diseñados como estrategias para combatir las afectaciones infecciosas de salud.

Para determinar la constitucionalidad material del estado de excepción, es necesario realizar un análisis bajo los parámetros del artículo 34 de las Reglas de Procedimiento en el siguiente sentido:

- a) **Determinar la existencia de los hechos que dan lugar a la declaratoria.-** Ante la alerta internacional de salud pública expedida por la Organización Mundial de la Salud (OMS), que definió la epidemia de influenza porcina de Estados Unidos y México como emergencia de salud pública de importancia internacional, otorgándole la fase 4/6, y requirió a todos los países del mundo implementar planes nacionales de prevención y contingencia frente a la pandemia, el Comité de Operaciones de Emergencias COE, de nivel nacional, reunido en Pleno el día 29 de abril del 2009, resolvió solicitar del señor Presidente de la República que declare el Estado de Excepción como una medida preventiva del Gobierno ecuatoriano en función de la protección de la salud de la población ecuatoriana, para enfrentar un posible contagio de influenza porcina, que provocaría una grave conmoción nacional.<sup>5</sup> Así, se reconoce la existencia real de una amenaza que constituye una situación de alerta internacional en virtud de la existencia de la influenza porcina en México y Estados Unidos que se expande, lo cual pone de relieve la alerta internacional de salud pública. Estos hechos amenazan los derechos fundamentales de los habitantes del Ecuador.
- b) **Comprobar la gravedad de la conmoción interna.-** El estado de excepción conforme el artículo 1 dice: “[...] se funda en la rápida transmisión entre personas del virus de la denominada influenza porcina y el desencadenamiento de efectos dañinos sobre la salud humana, lo que puede provocar una grave conmoción interna.” Aspecto que evidencia la inminencia y la magnitud de la afectación, ante lo cual, es deber del Estado prevenir la expansión de epidemias (Obs. General 14 ONU), que de forma grave amenazan a la población.

---

<sup>5</sup> Decreto Ejecutivo No.- 1693-2009. Considerandos

- c) **Identificar la prueba, que esta perturbación, atente contra la estabilidad de las instituciones, la seguridad del Estado, o la convivencia pacífica de las personas.-** La experiencia internacional del brote de la influenza porcina suscitada en México y Estados Unidos se encuentra determinada como una emergencia internacional debido a la facilidad con la que se expande el virus; así, el artículo 2 del decreto expone que los “[...] efectos dañinos sobre la salud humana, [...] puede provocar una grave conmoción interna.” En ese sentido, la prueba relacionada con la existencia del virus se remite a la experiencia internacional de México y Estados Unidos y otros países, hecho que determina la existencia del virus de la influenza porcina y su expansión de forma masiva, circunstancias que han sido difundidas por medios masivos de comunicación social. La expansión del virus a latitudes nacionales causaría conmoción social y debilitaría la estabilidad institucional, principalmente en el sector de salud, la seguridad del estado y la convivencia pacífica. Al darse el brote del virus, sin la prevención necesaria, serían limitados los recursos para hacerle frente; por esto, se encuentran limitados los derechos a la libre circulación y la reunión de los habitantes (Art. 1 Decreto 1693-2009).
- d) **La prueba que los medios ordinarios no son suficientes para devolver la normalidad institucional.-** Conforme el artículo 2 del Decreto *supra*, “[...] la posibilidad de que el virus llegue al país y se provoque un brote de influenza porcina generaría una grave conmoción interna”. La existencia del virus y sus insospechados alcances obliga a, de forma excepcional y emergente, preparar una estrategia para enfrentar la posibilidad que llegue la influenza porcina al país. Tal gravedad de amenaza de expansión del virus, constituye prueba real de que por medios ordinarios no se puede hacer frente a la enfermedad de influenza porcina que finalmente causa la muerte. En caso de existir el brote del virus sin las prevenciones necesarias, no sería suficiente la institucionalidad del país para combatir la enfermedad, optando por el sacrificio de las vidas de las personas que se encontraran infectadas. Siendo deberes fundamentales del Estado, la protección de la salud y la vida de sus habitantes, el mismo debe poner a disposición todos sus medios posibles públicos y privados, (Art. 2 y 3 del Decreto 1693-2009) para la protección de esos derechos.
- e) **La comprobación de que las medidas excepcionales son las estrictamente necesarias.-** Al tratarse de una epidemia, es evidente que los medios ordinarios no serían suficientes para hacerles frente tal como explica el Art. 2 inciso segundo del Decreto *supra*, y dispone: “[...] al Ministerio de Coordinación de Seguridad Interna y Externa coordine la movilización dispuesta sobre la base de la información y recomendaciones del Comité de Operaciones emergentes a nivel nacional y de las directrices que en el ámbito del sistema nacional de salud le corresponden dictar a la Ministra de Salud Pública, como autoridad pública rectora del sector salud del Ecuador, especialmente en las tareas de prevención,

contención del brote y contagio de influenza porcina y de aseguramiento de la capacidad de respuesta necesaria para la situación”.

- f) **La necesidad de causalidad entre los hechos que dieron lugar a la declaratoria y las medidas extraordinarias propuestas para superar las crisis.-** Entre los hechos y la medida existe relación directa en virtud de que la amenaza del virus de influenza porcina afectaría gravemente los derechos a la salud y a la vida, razón por la cual se “[...] expedirán los actos de gobierno y administrativos necesarios para acometer contra la amenaza grave del brote y contagio de la influenza porcina”. (Decreto N.- 1693-2009).
- g) **La comprobación de la razonabilidad y la proporcionalidad de las medidas excepcionales adoptadas respecto de los derechos fundamentales.-** Los derechos que se encontrarían limitados, en el evento de producirse la epidemia, serían: “libertad de tránsito y de reunión” principios reconocidos en los artículos 66.13 y 66.14 de la Constitución de la República. La limitación adecuada y justificada: al examinar el estado de excepción, se pone de relieve a saber los siguientes aspectos: 1) respeto de las reglas de la lógica deductiva. Existe la influenza porcina y es declarada por la Organización Mundial de la Salud, OMS, como epidemia de grandes magnitudes de expansión; 2) está la medida excepcional conforme al principio de razonabilidad práctica. Si no existe una preparación adecuada frente a la amenaza del virus, sería probablemente insuficiente la institucionalidad actual para hacerle frente al brote de la influenza porcina dentro del país; 3) se fundamenta la medida en fuente constitucional, conforme lo prescrito en el artículo 165 de la Constitución de la República. Así, se considera que la decisión de decretar un estado de excepción se funda en un razonamiento adecuado y proporcional; de existir el brote epidémico, se restringirían, relativamente, los derechos constitucionales de libertad de tránsito y reunión, en cuyo caso de tomarse tal decisión, el señor Presidente de la República, comunicará a la Corte Constitucional para el Período de Transición sobre la adopción de las medidas que restrinjan los referidos derechos.

#### IV. DECISIÓN

Toda vez que de forma sucinta en el decreto que se examina se encuentran determinadas las causas y las razones formales y materiales de su expedición, se considera pertinente y necesaria la declaratoria del estado de excepción, que en lo principal previene un brote de la influenza porcina en el Ecuador, precautelando el bienestar general e individual y, principalmente, los derechos a la salud y a la vida de los ciudadanos; administrando justicia constitucional y por mandato de la Constitución de la República del Ecuador el Pleno de la Corte Constitucional para el Período de Transición expide la siguiente

#### SENTENCIA:

- 1.- Declarar la Constitucionalidad de la declaración de Estado de Excepción contenido en el Decreto Ejecutivo N.º 1693 del 29 de abril del 2009.
- 2.- Publíquese en el Registro Oficial.- **NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE.-**

Dr. Patricio Pazmiño Freire  
**PRESIDENTE**

Dr. Arturo Larrea Jijón  
**SECRETARIO GENERAL**

**Razón:** Siento por tal, que la Sentencia que antecede fue aprobado por el Pleno de la Corte Constitucional, para el Período de Transición con ocho votos a favor de los doctores Roberto Bhrunis Lemarie, Alfonso Luz Yunes, Hernando Morales Vinueza, Diego Pazmiño Holguín, Nina Pacari Vega, Manuel Viteri Olvera, Edgar Zárate Zárate y Patricio Pazmiño Freire, sin contar con la presencia del doctor Patricio Herrera Betancourt, en sesión del día martes cinco de mayo de dos mil nueve.- Lo certifico.

Dr. Arturo Larrea Jijón  
**SECRETARIO GENERAL**