

Quito, D. M., 27 de julio del 2011

[DICTAMEN N.º 007-11-DEC-CC](#)

CASO N.º 0007-11-EE

Juez Constitucional Sustanciador: Dr. Patricio Pazmiño Freire

LA CORTE CONSTITUCIONAL,

para el período de transición

I. ANTECEDENTES

Resumen de admisibilidad

El señor economista Rafael Correa Delgado, Presidente Constitucional de la República del Ecuador, en virtud de lo establecido en el artículo 166 de la Constitución de la República, envió al Presidente de la Corte Constitucional, mediante oficio N.º T.6039-SNJ-11-969 del 17 de julio del 2011, copia certificada de la declaratoria del estado de excepción sanitaria en todo el territorio nacional, contenida en el decreto ejecutivo N.º 827.

La Secretaría General de la Corte Constitucional recibió la notificación de la Presidencia de la República el día 18 de julio del 2011.

De conformidad con el sorteo efectuado por el Pleno del Organismo en sesión del 21 de julio del 2011, correspondió sustanciar la presente causa al juez Patricio Pazmiño Freire, para lo cual se le remite el proceso mediante memorando N.º 493-CC-SG, de fecha 21 de julio del 2011, que es recibido el día 22 de julio del 2011.

## II. NORMA OBJETO DE PRONUNCIAMIENTO

### DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

La Corte Constitucional examina la constitucionalidad del decreto ejecutivo N.º 827 de declaratoria de estado de excepción, cuyo texto se transcribe íntegramente a continuación:

No. 827

RAFAEL CORREA DELGADO

PRESIDENTE CONSTITUCIONAL DE LA REPÚBLICA

#### CONSIDERANDO:

Que los numerales 4 y 7 del artículo 83 de la Constitución de la Republica establecen como deberes y responsabilidades de los ecuatorianos y las ecuatorianas los siguientes “Colaborar en el Mantenimiento de la paz y la seguridad”, así como el “Promover el bien común y anteponer el interés general al interés particular, conforme el buen vivir”.

Que el artículo 361 de nuestra Carta Magna, establece la rectoría del Estado en materia de salud pública, haciéndolo responsable de formular la política nacional de salud, así como de normar, regular y controlar todas las actividades relacionadas con la salud;

Que los numerales 18 y 22 del artículo 6 de la Ley Orgánica de la Salud, establece como responsabilidad del Ministerio de Salud Pública, el regular y efectuar el control sanitario de la producción de productos para uso humano, así como “regular, controlar o prohibir en casos necesario, en coordinación con otros organismos competentes, la producción, importación, comercialización, publicidad y uso de sustancias tóxicas o peligrosas que constituyan riesgo para la salud de las personas”;

Que el literal c) del artículo 8 de la norma ibídem establece como deber tanto individual como colectivo en relación con la salud el cumplir con las recomendaciones dadas por el personal de salud para evitar riesgos a su entorno familiar o comunitario;

Que se han detectado varios casos de intoxicación por metanol, en la provincia de los Ríos, hecho que ha generado la muerte de más de quince personas y puesto en grave riesgo a muchas más, intoxicación generada por la adulteración de bebidas alcohólicas que se comercializan en el mencionado cantón; y,

En ejercicio de las atribuciones que le confiere los artículos 164 y siguientes de la Constitución de la República,

DECRETA:

Artículo 1. Declarar el Estado de excepción sanitaria en todo el territorio ecuatoriano por la grave intoxicación por consumo de bebidas alcohólicas adulteradas que se ha registrado en los últimos días.

Artículo 2. Prohibir en todo el territorio nacional de forma expresa el consumo de todo tipo de bebidas alcohólicas, por setenta y dos (72) horas, a fin de controlar la intoxicación por metanol que ya ha causado la pérdida de vida de varios ecuatorianos y ecuatorianas.

Artículo 3. Queda expresamente prohibido el expendio o entrega de todo tipo de bebidas alcohólicas en todo el territorio ecuatoriano, por setenta y dos (72) horas, en todos los locales, sean destinados a venta de licor, expendio de alimentos, o cualquier otro tipo de establecimiento en donde se comercialice bebidas alcohólicas.

Artículo 4. Disponer que todos los establecimientos en donde se brinden servicios de salud, sean estos públicos o privados, presten atención oportuna, eficiente y de calidad a las personas que se encuentren con síntomas de intoxicación por bebidas alcohólicas adulteradas.

Artículo 5. Disponer que los Ministerios de Salud Públicas y del Interior a través de las intendencias generales de Policía del país; así como las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional efectúen los operativos

y controles necesarios para que estas disposiciones sean cumplidas a nivel nacional y se localice y decomise todo producto adulterado, así como a los responsables de su producción y se los ponga a órdenes de las autoridades competentes.

Se faculta al Ministerio de Salud a disponer todas las medidas que, en caso de emergencia sanitaria, prevé la Ley Orgánica de la Salud.

Artículo 6. El período de duración de este estado de excepción es hasta por sesenta días a partir de la suscripción del presente decreto Ejecutivo. El ámbito de aplicación es en toda la República.

Artículo 7. Notifíquese esta declaratoria a la Asamblea Nacional y a la Corte Constitucional.

Dado, en Quito D.M., a los diecisiete días del mes de julio de dos mil once.

f.) Rafael Correa Delgado, PRESIDENTE CONSTITUCIONAL DE LA REPÚBLICA

Es fiel copia del original en dos fojas útiles.- LO CERTIFICO. Quito, a 17 de julio de 2011

f.) Abg. OSCAR PICO SOLORZANO, Subsecretario Nacional de la Administración Pública”.

### III. CONSIDERACIONES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

#### Competencia

El Pleno de la Corte Constitucional, para el período de transición, es competente para conocer y pronunciarse sobre la constitucionalidad de la declaratoria del estado de excepción sanitaria en todo el territorio nacional, contenida en el decreto ejecutivo 827, de fecha 17 de julio del 2011, conforme lo establecen los artículos 429 y 436 numeral 8 de la Constitución de la República, publicada en el Registro Oficial N.º 449 del 20 de octubre del 2008, y artículos 119, 120, 121, 122, 123, 124 y 125 de 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 20091.

Es así que dentro de este marco constitucional y legal le corresponde a la Corte Constitucional pronunciarse sobre la constitucionalidad o no de todos y cada uno de los decretos que establezcan estados de excepción, por requerimiento del Presidente de la República.

---

1 Art. 119.- Objetivos y alcance del control.- 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 de los poderes públicos.

La Corte Constitucional efectuará un control formal y material automático de los derechos que declaren un estado de excepción y de los que se dicten con fundamento en éste. El trámite del control no afecta la vigencia de dichos actos normativos.

Art. 120.- Control formal de la declaratoria de estado de excepción.- La Corte Constitucional verificará que la declaratoria de estado de excepción y el decreto cumplan con los siguientes requisitos:

Identificación de los hechos y de la causal constitucional que se invoca;

Justificación de la declaratoria;

Ámbito territorial y temporal de la declaratoria;

Derechos que sean susceptibles de limitación, cuando fuere el caso; y,

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

Art. 121.- Control material de la declaratoria de estado de excepción.- La Corte Constitucional realizará un control material de la declaratoria del estado de excepción, para lo cual verificará al menos lo siguiente:

Que los hechos alegados en la motivación hayan tenido real ocurrencia;

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

Que los hechos constitutivos de la declaratoria no puedan ser superados a través del régimen constitucional ordinario; y,

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

Art. 122.- Control formal de las medidas dictadas con fundamento en el estado de excepción.- La Corte Constitucional verificará que las medidas adoptadas con fundamento en la declaratoria de estado de excepción cumplan al menos los siguientes requisitos formales:

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

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

Art. 123.- Control material de las medidas dictadas con fundamento en el estado de excepción.- Para efectos del control material, la Corte Constitucional verificará que las medidas adoptadas con fundamento en el estado de excepción cumplan los siguientes requisitos:

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:

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

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

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

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

Que no afecten el núcleo esencial de los derechos constitucionales, y se respeten el conjunto de derechos intangibles; y,

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

Art. 124.- Remisión del decreto a la Corte Constitucional.- El trámite para el control constitucional de los estados de excepción se sujetará a las siguientes reglas:

La Presidenta o Presidente remitirá el decreto a la Corte Constitucional dentro de las cuarenta y ocho horas siguientes a su firma.

De no hacerlo, la Corte Constitucional los reconocerá de oficio.

Determinación de los problemas jurídicos a ser analizados

Para efectos de resolver la presente causa es menester que la Corte Constitucional verifique que la vigencia de un decreto que proclama un estado de excepción sea debidamente motivada y respete los límites impuestos por la constitución y la ley. El intérprete, pues, debe analizar los hechos y la necesidad de la declaratoria de emergencia, comprendiendo que el último fin de los estados de excepción es la protección de los derechos de las personas, cuyos derechos podrían ser restringidos en virtud de las circunstancias excepcionales que motivan una declaratoria de este tipo.

En efecto, en concordancia con el principio de controlabilidad que tiene relación a un necesario control oficial de los estados de excepción, compete a la Corte Constitucional revisar su constitucionalidad, a fin de evitar desmanes y un uso desproporcionado de esta herramienta excepcional. El control constitucional de los estados de excepción se convierte en una garantía jurisdiccional adecuada para proteger el disfrute pleno de las libertades, aun en estas circunstancias.

De este modo, para establecer la constitucionalidad o no del estado de excepción se hace necesaria la revisión de tres problemas jurídicos fundamentales: 1) relativo a la naturaleza jurídica y finalidad de los estados de excepción; 2) el cumplimiento de los requisitos formales establecidos en los artículos 166 de la Constitución y 120 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional; y, 3) el cumplimiento de los requisitos materiales establecidos en el artículo 121 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional.

### 1.- Naturaleza jurídica y finalidad de la declaratoria del estado de excepción

El estado de excepción es una herramienta normativoconstitucional de carácter excepcional, cuya adopción se hace necesaria, de acuerdo al artículo 164 de la Constitución de la República, ante los siguientes casos: agresión, conflicto armado, grave conmoción interna, calamidad pública y desastre natural<sup>2</sup>. Estas circunstancias suponen que se reconozca al Estado el derecho y el deber de garantizar su propia seguridad y el de las personas en su territorio que por tales situaciones puedan encontrarse un grave riesgo. De este modo, es claro que esta facultad está concebida solo para situaciones excepcionales, y aun en ese contexto se autoriza solamente la suspensión de ciertos derechos y libertades que taxativamente se indican en el artículo 165 de la Constitución de la República,

---

3. En lo no previsto en este capítulo, se seguirán las reglas previstas para el procedimiento general.

Art. 125.- Coexistencia del control de constitucionalidad con el control político.- La declaratoria de constitucionalidad no impide el ejercicio del control político de los estado de excepción, ni la revocatoria de los respectivos decretos por parte de la Asamblea Nacional.

mismo que señala: “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, la libertad de tránsito, libertad de asociación y reunión, y libertad de información en los términos que señala la Constitución”.

Se entiende que ante tales circunstancias adversas, la adopción de los estados de emergencia y con ella la eventual suspensión de garantías puede ser, en palabras de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, “el único medio para atender a situaciones de emergencia pública y preservar los valores superiores de la sociedad democrática”<sup>3</sup>.

No obstante, eso no significa que en el marco del estado de excepción se pueda ejercer el poder sin límite alguno o que se trate de una suspensión temporal del estado de derecho, sino todo lo contrario; en virtud de tales circunstancias los gobernantes no pueden apartar su conducta de la legalidad a la que en todo momento deben ceñirse, pues el único y auténtico fin del estado de excepción es el respeto a los derechos, la defensa de la democracia y de las instituciones del Estado<sup>4</sup>.

En este orden, considerando que los estados de excepción son aplicables únicamente frente a las situaciones aludidas, que una vez verificadas y en virtud de su gravedad no pueden ser afrontadas a través de los medios ordinarios previstos en la legislación, de los hechos que motivan el decreto objeto de análisis, se encuentra que la situación que atraviesa el territorio nacional debido a la existencia en el mercado de alcohol adulterado que ha producido la muerte de más de 15 personas, es una desgracia que afecta a muchas personas y tiene el potencial de afectar a más, lo cual constituye un hecho excepcional y grave que amerita la adopción de medidas urgentes para evitar la pérdida de más vidas humanas.

Por lo tanto, se encuentra que la finalidad de decreto N.º 827 es precisamente proteger los derechos a la vida y salud de los habitantes del Ecuador, en circunstancias en las que la ingesta de alcohol adulterado podría provocar la vulneración de los mismos.

## Formulación del carácter de la excepción de acuerdo al principio de necesidad

---

2 El artículo 4 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos se refiere a “situaciones excepcionales que pongan en peligro la vida de la nación” [..]. Por su lado, la Convención Americana, hace alusión a la adopción de los estados de emergencia “en caso de guerra, de peligro público o de otra emergencia que amenace la independencia o seguridad del Estado parte [..]”

3 CORTE IDH. Opinión Consultiva OC-8-87, El Hábeas Corpus bajo la suspensión de garantía, 1987, parr. 27

4 CORTE IDH. Opinión Consultiva OC-8-87, El Hábeas Corpus bajo la suspensión de garantías. 1987, parr. 20.

La esencia del estado de excepción está relacionada directamente con la necesidad<sup>5</sup> y la crisis; de ahí que las causales para que el presidente de la república pueda activar este mecanismo se traten de circunstancias que entrañan un cierto nivel de gravedad que amerita la adopción de medidas extraordinarias. En el caso concreto, el decreto ejecutivo supra busca evitar perjuicios a la salud y a la vida de las personas, en virtud de la existencia de alcohol adulterado en varias provincias del país.

De ahí que el principio de necesidad, como directriz que, entre otros, debe ser observado en aras a respetar el régimen democrático, respetuoso de los derechos humanos en el marco de un estado de excepción, hace referencia al establecimiento del estado de excepción cuando otras medias ordinarias no sean suficientes para afrontar la situación de riesgo. Por lo mismo, la amenaza debe ser real, grave, inminente y objetiva. De los hechos del caso se desprende una amenaza que reúne estas características: al momento de la promulgación del decreto, la existencia de alcohol con metanol había cobrado la vida de 15 personas y se constataba muchas más en estado grave. En consecuencia, se observa que esta amenaza excepcional ameritaba una declaración de emergencia que busque una protección urgente y efectiva de la vida y la salud de las personas.

Ahora bien, a fin de verificar si las medidas empleadas para este fin están objetivamente justificadas, es imprescindible realizar el siguiente control formal y material de la declaratoria, en los siguientes términos:

## 2.- Análisis de las formalidades de la declaratoria de estado de excepción

El artículo 166 de la Constitución Política dispone que para efectos de su control de constitucionalidad, el presidente de la república notificará la declaratoria del estado de excepción y enviará el texto del decreto correspondiente a la Corte Constitucional y a la Asamblea Nacional, dentro de las 48 horas siguientes a su expedición, condición que también se encuentra consagrada en el numeral 1 del artículo 124 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional.

---

5 CORTE CONSTITUCIONAL PARA EL PERIODO DE TRANSICIÓN, dictamen en el caso No.- 010-10-EE (JP) Dra. Nina Pacari, cita a ALBERTO DALLA; “Emergencia constitucional y control de la delegación legislativa”, en Defensa de la Constitución, Garantismo y Controles; Víctor Bazán Coordinador; Ediar / UNAM, México, 2003, págs. 1063. “La doctrina de la necesidad responde a la cuestión de determinar la razón o el fundamento por el cual un simple ejercicio de poder –en principio ilegal- debe considerarse como jurídico (legitimación a posteriori. Se trataría de un derecho ilegal aunque jurídico, toda vez que se funda en la necesidad, o producido como consecuencia el estado de necesidad. [...] Aún cuando la razón de estado incorporó el estado de necesidad a los textos constitucionales, su fundamento tiene una raíz autoritaria basa en la necesidad de eliminar a los enemigos del Estado [...]”.

El decreto de declaratoria del estado de excepción sanitaria en todo el territorio nacional, contenido en el decreto ejecutivo 827, fue expedido por el Presidente de la República el día 17 de julio del 2011 en la ciudad de Quito, remitido mediante oficio N.º T. T.6039-SNJ-11-969 de fecha 17 de julio del 2011, y recibido en la Secretaría de la Corte Constitucional el 18 de julio del 2011; por lo tanto, la notificación se efectuó dentro del tiempo pertinente.

Control formal de la declaratoria de estado de excepción

Al respecto, el artículo 120 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional señala que le corresponde a esta alta Corte la verificación de que la declaratoria cumpla con los requisitos de:

1.- Identificación de los hechos y de la causal constitucional que se invoca

Los considerandos del decreto identifican claramente los hechos que dan lugar al estado de emergencia e indica que se han detectado varios casos de intoxicación por metanol, en la provincia de los Ríos, hecho que ha generado la muerte de más de quince personas y puesto en grave riesgo a muchas más, intoxicación generada por la adulteración de bebidas alcohólicas que se comercializan en el mencionado cantón. De ahí que el artículo 1 de la mencionada norma disponga declarar el estado de excepción sanitaria por la grave intoxicación por consumo de bebidas alcohólicas adulteradas [...]. A su vez, las normas constitucionales invocadas son el artículo 83, numerales 4 y 7, que establecen como deberes y responsabilidades de los ecuatorianos colaborar con el mantenimiento de la paz y la seguridad, así como, promover el bien común y anteponer el interés general al interés particular, conforme el buen vivir. Asimismo, hace alusión al artículo 361 que establece la rectoría del Estado en materia de salud pública, lo que lo faculta a normar, regular y controlar todas las actividades relacionadas con la salud; el artículo 6 de la Ley Orgánica de la Salud, que establece como responsabilidad del Ministerio de Salud Pública regular y efectuar el control sanitario de la producción de productos sanitarios para uso humano, y el artículo 8 del mismo cuerpo legal que establece como deber colectivo e individual cumplir siempre con las recomendaciones dadas por el personal de salud para evitar riesgos en su entorno familiar.

A pesar de que no se indica expresamente cuál es la causal constitucional del estado de excepción, este es un requisito formal que no involucra en sí mismo un pronunciamiento negativo de la constitucionalidad del decreto y que puede ser subsanada y explicitada a través del análisis de los hechos que dieron lugar a la adopción de esta situación excepcional. En efecto, se puede entender que los hechos que ameritan la declaratoria bien podrían clasificarse dentro de la categoría de calamidad pública, al tratarse de una situación de “desgracia o infortunio que alcanza a muchas personas”<sup>6</sup>. A la fecha del análisis de la constitucionalidad de este decreto las víctimas mortales por intoxicación del alcohol adulterado con metanol

---

6 DICCIONARIO DE LA REAL ACADEMIA DE LA LENGUA.

ascienden por lo menos a 29, según es de conocimiento público<sup>7</sup>.

## 2.- Justificación de la declaratoria y medidas adoptadas para el estado de excepción

El decreto motiva suficientemente la necesidad de tomar medidas urgentes a fin de evitar la pérdida de más vidas humanas y salvaguardar la salud de las personas; por ello dispone medidas tendientes a evitar el consumo y el expendio de todo tipo de bebidas alcohólicas; dispone la atención eficiente e inmediata de los servicios de salud a las personas que presenten intoxicación por este motivo y ordena a las autoridades correspondientes el control de la aplicación de estas medidas.

## 3.- Ámbito territorial y temporal de la declaratoria

Por su naturaleza, el estado de excepción debe ser siempre transitorio y por lo tanto solo puede durar mientras dure la situación que le dio origen. Asimismo, exige que las medidas adoptadas se limiten a un espacio geográfico donde sean necesarias. En el caso concreto se observa que era necesario que el estado de excepción se promulgue en todo el territorio, pues, aparentemente, el licor adulterado se había expendido por varias provincias del territorio nacional, sin poder verificar en cuáles provincias particularmente existía el riesgo, pero conociendo que indistintamente en varias provincias se estaban dando casos de intoxicación y muerte de personas. En este sentido, el decreto establece como ámbito territorial de aplicación del estado de excepción a toda la república, y en lo que se refiere a la temporalidad, se manifiesta que el tiempo de vigencia de las medidas excepcionales es de sesenta (60) días.

## 4.- Derechos que sean susceptibles de limitación, cuando fuere el caso

El decreto no establece expresamente los derechos constitucionales que limita. Sin embargo, de la lectura del decreto se desprende que la limitación más importante que se da como resultado de la promulgación del estado de excepción, es el consumo y la venta de todo tipo de bebidas alcohólicas. El decreto prohíbe “el expendio o entrega de todo tipo de bebidas alcohólicas en todo el territorio ecuatoriano, por setenta y dos (72) horas, en todos los locales, sean destinados a venta de licor, expendio de alimentos, o cualquier otro tipo de establecimiento en donde se comercialice bebidas alcohólicas”. En una interpretación amplia de los derechos constitucionales

---

7 Es importante señalar que en virtud del principio de verdad procesal, consagrado en el artículo 27 del Código ORGÁNICO DE LA FUNCIÓN JUDICIAL, los hechos de conocimiento públicos no requieren de prueba, únicamente deben ser acreditados por el juez; por lo mismo, se toma en cuenta este hecho aunque no se encuentre en el expediente. Esta anotación se le hace debido a que a la fecha de la expedición del Decreto las víctimas mortales ascendían a 15 personas y para cuando se redactó el presente informe eran ya 29.

se podría pensar que se trata de una limitación al derecho constitucional consagrado en el artículo 66 numeral 15 de la Constitución que garantiza el “derecho a desarrollar actividades económicas, en forma individual y colectiva, conforme a los principios de solidaridad, responsabilidad social y ambiental”. No obstante, se observa que este derecho contiene una limitación en sí mismo y por lo tanto es potencialmente restringible a la luz de los principios de solidaridad, responsabilidad social y ambiental. Por ello, bien podría interpretarse que dadas las circunstancias que motivan el decreto, este derecho podría ser restringido en virtud de la responsabilidad social que debe guiar las actividades económicas, particularmente aquellas que se dedican a producir, distribuir o comercializar productos de consumo humano cuya ingesta puede traer consecuencias fatales. Este se trata de un derecho que contiene un supuesto de hecho y una cláusula restrictiva en el delineamiento de su contenido. En virtud de los hechos que motivan el estado de excepción, la cláusula restrictiva limita el contenido del derecho. En todo caso, es importante mencionar que el derecho es restringido por normas de carácter formal y materialmente acordes con la Constitución como se verá más adelante, y cabe mencionar, por lo mismo, que la vulneración de un derecho fundamental es algo diferente a su restricción<sup>8</sup>. Al respecto, existen circunstancias objetivas que motivan la restricción del derecho a la venta, distribución y comercialización del alcohol, lo que hace que no exista vulneración de ese derecho al constatarse que su adopción no es arbitraria e injustificada y obedece a razones de responsabilidad social y protección de derechos constitucionales.

5.- Las notificaciones que correspondan de acuerdo a la constitución y a los tratados internacionales

El artículo 7 del decreto 827 ordena la notificación de esta declaratoria a la Asamblea Nacional y a la Corte Constitucional, de conformidad con lo dispuesto en la Constitución. No se verifica la necesidad de notificar a la Organización de Estados Americanos ni a las Naciones Unidas, pues del análisis del decreto se observa que no restringe ninguno de los derechos protegidos por la Convención Americana de Derechos Humanos ni por el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, cuyos artículos 27 y 4, correspondientemente, determinan la obligación de los Estados partes de notificar la suspensión de las obligaciones contraídas en virtud de esos instrumentos.

## Control formal de las medidas de estado de excepción

En relación al control formal de las medidas dictadas con fundamento en el estado de excepción, contempladas en el artículo 122 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, es necesario el cumplimiento de al menos los siguientes requisitos formales: 1.- Que se ordenen mediante decreto, de acuerdo con las formalidades que

---

8 ALEXY, ROBERT, Teoría de los Derechos Fundamentales, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 2008, pág. 242

establece el sistema jurídico; y, 2.- Que se enmarquen dentro de las competencias materiales, espaciales y temporales de los estados de excepción. De la revisión del decreto en cuestión, estas condiciones están plenamente cumplidas, en vista de que el decreto analizado ha sido emitido respetando las formalidades propias que establece nuestro sistema jurídico. En efecto, el mismo fue dictado por el señor economista Rafael Correa Delgado, Presidente Constitucional de la República del Ecuador, en base a la prerrogativa consagrada en el artículo 164 de la Constitución de la República.

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

## Análisis de la materialidad de la declaratoria de estado de excepción

Cabe identificar cuál es materialmente el marco constitucional de los derechos fundamentales sobre los cuales se pronuncia la Corte Constitucional en virtud de la declaratoria del estado de excepción. Estos se refieren al derecho a la salud y la vida, cuya protección implica la prohibición temporal del consumo y venta de alcohol adulterado que ha cobrado la vida de varias personas y mantiene en estado grave a muchas otras. El derecho a la salud se trata de “un derecho humano fundamental e indispensable para el ejercicio de los demás derechos humanos [...]”<sup>9</sup>. En este sentido, el derecho a la salud se trata de un “predicado inmediato del derecho a la vida de manera que atentar contra la salud de las personas equivale a atentar contra su propia vida”<sup>10</sup>.

De ahí que sean deberes primordiales del Estado garantizar, sin discriminación alguna, el goce efectivo de los derechos humanos establecidos en la Constitución, pero particularmente la educación, la salud, la alimentación, la seguridad social y el agua para sus habitantes. El Estado asume un rol protagónico en el respeto de estos derechos, por lo cual, en el artículo 32 de la Constitución se compromete a garantizar el ejercicio del derecho a la salud mediante políticas económicas, sociales y culturales, así como el acceso permanente y oportuno de los servicios de salud.

El control material del estado de excepción se realizará en sus dos dimensiones: material de la declaratoria y material de la medida, que se efectúa bajo los parámetros de los artículos 121 y 123 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y

---

9 ONU. Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Observación General Nº 14, El derecho al disfrute del más alto nivel posible de salud, Asamblea General, Ginebra, 2000.

10 COLOMBIA, Sentencia Tribunal Administrativo de Cundinamarca. Acción popular y de grupo. Expediente 02 – 022. Actor: Claudia Sampedro y otros. Magistrada Ponente: Dra. Ayala Vides Paba. Junio 13 de 2003. Bogotá D.C., de Junio 13 de 2003. Disponible en <http://co.vlex.com/vid/30537305>, consultado el 15-10-2008.

Control Constitucional, en el siguiente sentido:

Control material de la declaratoria de estado de excepción

Parámetros de la declaratoria

Para realizar el control material de la declaratoria de estado de excepción se considera que:

1.- Los hechos alegados en la motivación han tenido real ocurrencia

La necesidad de adoptar medidas excepcionales conducentes a frenar la muerte y la enfermedad de más personas por la grave intoxicación debido al consumo de bebidas alcohólicas adulteradas, justifican la existencia del decreto ejecutivo de estado de excepción.

2.- Los hechos constitutivos de la declaratoria se configuran como una agresión, un conflicto armado internacional o interno, grave conmoción interna, calamidad pública o desastre natural

Conforme el decreto ejecutivo N.º 827 se verifica que la declaratoria se encuentra motivada en hechos fácticos indicados supra, así como en las normas constitucionales pertinentes. De ahí la necesidad de adoptar medidas para prevenir que la calamidad pública que actualmente se enfrenta, empeore y afecte a más personas en el territorio ecuatoriano.

3. Los hechos constitutivos de la declaratoria no pueden ser superados a través del régimen constitucional ordinario

Se observa que los hechos expuestos ameritan una declaración de emergencia, ya que por los mecanismos normales no se podría enfrentar una situación en la que están en riesgo miles de personas. Si no se adoptaran medidas extraordinarias para evitar la muerte de más personas a través de la intervención de forma urgente del Estado, y se aplicaran medidas convencionales para restringir el consumo y venta de licor, las consecuencias podrían ser irreversibles. La Función Ejecutiva, a través del decreto ejecutivo N.º 827, busca hacerle frente a esta situación, disponiendo la prohibición de venta y consumo de alcohol, la atención urgente, oportuna y eficiente de los servicios públicos y privados de salud, y la movilización de las autoridades pertinentes para que controlen el acatamiento de esta medida.

Control material de las medidas dictadas con fundamento en la declaratoria de estado de excepción

1.- Para calificar el estado de necesidad del decreto ejecutivo N.º 827 de excepción, se debe justificar la gravedad de la situación, así como demostrar que no exista otro medio menos oneroso para que se expida el mencionado decreto

En ese sentido, como ya se dejó señalado, se verifica que no ha existido otro medio ordinario, idóneo y suficiente para enfrentar una situación de emergencia que requería de medidas excepcionales, como fue la suspensión de la venta y consumo de licor por 72 horas, a fin de evitar la muerte e intoxicación de más personas. Las medidas adoptadas son estrictamente necesarias para conseguir el fin perseguido por lo que la Corte Constitucional considera que, en términos generales, existe conexidad entre las medidas adoptadas por el decreto en mención y el estado de emergencia, por cuanto buscan proteger el derecho a la vida y salud de las personas. En consecuencia, se justifica la intervención inmediata y directa del Estado a través de la Función Ejecutiva, así como la movilización de las autoridades pertinentes, a fin de controlar el acatamiento de esta medida.

## 2.- Las medidas deben ser proporcionales al hecho que dio lugar a la declaratoria

Se justifica la restricción del derecho a consumir y expender todo tipo de bebidas alcohólicas, aun cuando este último derecho podría ser entendido como norma adscrita al derecho a desarrollar actividades económicas, consagrado en el artículo 66 numeral 15 de la Constitución, ya que se observa que esta medida resulta ser proporcional al hecho que originó la declaratoria. En efecto, que sea proporcional quiere decir que “cuanto mayor sea el grado de incumplimiento o menoscabo de un principio, tanto mayor debe ser la importancia de la satisfacción del otro”<sup>11</sup>. Para el análisis de este punto se requiere determinar si es medio, leve o grave el grado de incumplimiento y afectación de los principios en pugna, la comprobación de la satisfacción del principio en pugna, y por último, la justificación de la satisfacción del principio contrapuesto. Al respecto, un análisis a partir de una escala de valores que nos permita observar el grado de satisfacción, incumplimiento e importancia de los principios afectados nos muestra lo siguiente: a) el grado de cumplimiento del derecho a la vida y salud de todas las personas a través de la prohibición de venta y consumo de licor adulterado fue grave en el sentido de que evitó que se den más muertes en las subsecuentes 72 horas de denunciada la existencia de alcohol mezclado con metanol. Por su parte, la afectación al derecho a desarrollar actividades económicas, como es el expendio de alcohol, fue –en análisis de esta Corte– leve. En efecto, la prohibición de la venta de todo tipo de licor rigió por 72 horas desde el día domingo 17 de julio del 2011, fecha en la que se expidió el decreto de emergencia, hasta el día miércoles en horas de la tarde. La prohibición rigió en días en los que la venta de licor disminuye significativamente en relación con los días de mayor consumo; b) de esta manera se comprueba un grado de satisfacción grave (alta) del derecho a la salud y la vida, pues la prohibición de consumir y vender bebidas alcohólicas ayudó para que no aumenten los casos por intoxicación; c) verificado el grado de satisfacción se justifica la pretensión de la medida adoptada, sobretudo en vista de los derechos fundamentales e inderogables que pretende proteger: vida y salud. En consecuencia, la medida es proporcional, pues satisface el bien que busca servir sin que se dé en exceso una restricción al derecho contrapuesto.

---

11 Alexy, Robert, Teoría... Pág. 105.

3.- Relación de causalidad directa e inmediata entre los hechos que dieron lugar a la declaratoria de las medidas adoptadas

Tal como se indicó en el numeral 1 de esta apartado, esta Corte encuentra que existe una relación de causalidad o conexidad entre los hechos que motivan la declaración de emergencia y las medidas adoptadas para hacer frente a tal situación.

4.- Idoneidad para enfrentar los hechos que dieron lugar a la declaratoria

En virtud de este principio se busca que la medida satisfaga un fin constitucionalmente válido. Esta Corte encuentra que la declaratoria de excepción buscaba proteger los derechos a la vida y a la salud. Al respecto, el derecho a la salud no puede ser únicamente entendido como un derecho a estar sano, puesto que también involucra el derecho a no padecer injerencias, por ejemplo, a que no se afecte la salud a través del envenenamiento de bebidas alcohólicas. Se verifica entonces que el decreto ejecutivo supra es adecuado porque contribuye a un fin constitucionalmente legítimo.

5.- El presente estado de excepción no restringe derechos fundamentales en su núcleo esencial

Del análisis realizado por esta Corte en párrafos anteriores se colige que no se restringen derechos fundamentales en su núcleo esencial, máxime cuando el derecho cuyo ejercicio fue suspendido de manera temporal se trataba de un derecho restringible, conforme a los principios de solidaridad, responsabilidad social y ambiental. Además, es claro que el decreto N.º 827 no limitó ninguno de los derechos inderogables.

6.- No se interrumpe ni altera el normal funcionamiento del Estado

Está claro que la declaratoria del estado de excepción no suspende gravemente los derechos protegidos por la Constitución de la República, ni afecta a la división de poderes, que es la garantía de la democracia.

Toda vez que 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, ya que en lo principal busca prevenir una calamidad pública, precautelando así la vida y la salud de las personas en el territorio ecuatoriano.

#### 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 del estado de excepción sanitaria contenido en el decreto ejecutivo N.º 827 del 17 de julio del 2011, en todo el territorio nacional.
2. Notifíquese, publíquese y cúmplase.

f.) Dr. Patricio Pazmiño Freire, Presidente.

f.) Dra. Marcia Ramos Benalcázar, Secretaria General.

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, Alfonso Luz Yunes, Hernando Morales Vinuesa, Ruth Seni Pinoargote, Nina Pacari Vega y Patricio Pazmiño Freire, sin contar con la presencia de los doctores Manuel Viteri Olvera y Edgar Zárate Zárate, en sesión extraordinaria del día miércoles 27 de julio del 2011. Lo certifico.

f.) Dra. Marcia Ramos Benalcázar, Secretaria General.