



Quito, D. M., 26 de enero del 2011

**DICTAMEN N.º 002-DTI-CC-2011**

**CASO N.º 0051-10-TI**

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

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

**I. ANTECEDENTES**

El Doctor Alexis Mera Giler, Secretario Nacional Jurídico de la Presidencia de la República, mediante oficio N.º T.5565-SNJ-10-1521 del 12 de octubre del 2010, pone en conocimiento de la Corte Constitucional, para el periodo de transición, el "ACUERDO BILATERAL PARA BRINDAR ATENCIÓN DE SALUD RECÍPROCA A NACIONALES DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR Y DE LA REPÚBLICA DEL PERÚ", suscrito en la ciudad de Lima a los 10 días del mes de junio del 2010, para que, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 109 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, se emita el dictamen de constitucionalidad correspondiente.

De acuerdo a lo establecido en el artículo 109 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, la Secretaría General de la Corte Constitucional remitió el caso N.º 0051-10-TI, mismo que previo sorteo, correspondió conocer al doctor Patricio Herrera Betancourt, como Juez Constitucional Sustanciador.

El Dr. Patricio Herrera Betancourt, de conformidad con los artículos 107 numeral 1, 108, 109 y 110 numeral 1 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional; 69 y 71 numeral 1 del Reglamento de Sustanciación de Procesos de la Corte Constitucional, determina su competencia para efectos de control respecto al dictamen sobre la necesidad de aprobación legislativa y control automático de constitucionalidad de los Tratados y Convenios Internacionales.

Con fecha 25 de octubre del 2010, el Juez sustanciador remite a la Secretaría General de la Corte Constitucional el informe respectivo, a fin de que sea conocido por el Pleno del organismo. En Sesión Ordinaria del jueves 11 de noviembre del 2010, el Pleno de la Corte Constitucional aprobó el informe presentado por el Juez Constitucional sustanciador. Mediante providencia del 11 de noviembre del 2010 a las 11h00, por disposición del Pleno del Organismo, dispone la publicación del texto del instrumento internacional, que fue publicado en el Suplemento del Registro Oficial N.º 328 del 25 de noviembre del 2010.

*d*

*uw*

## II. TEXTO DEL CONVENIO

### **“ACUERDO BILATERAL PARA BRINDAR ATENCIÓN DE SALUD RECÍPROCA A NACIONALES DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR Y DE LA REPÚBLICA DEL PERÚ”**

Los Gobiernos de la República del Ecuador y la República del Perú, en adelante denominados "las Partes";

**REAFIRMANDO** su deseo de unir sus fortalezas, para contribuir decididamente a mejorar la calidad de vida de los habitantes de ambos países;

**RECONOCIENDO** las relaciones amistosas y cordiales entre nuestros países;

**TOMANDO EN CONSIDERACIÓN** la responsabilidad compartida de ambos gobiernos en la adopción de medidas para salvaguardar la salud de sus poblaciones;

**TENIENDO** como antecedente que durante la II Reunión el Comité Técnico Binacional Perú-Ecuador de Asuntos Sociales, Culturales y de Cooperación, de febrero de 2009 se asumió el compromiso de elaborar propuestas que permitan la atención en establecimientos de salud pública a la población ecuatoriana que demande servicios de salud en el ámbito de la región fronteriza integrada; lo cual debe ser ampliado a todo el territorio de ambas naciones;

**RECONOCIENDO** la realidad geográfica, económica y social que caracteriza a las Partes y que ha originado desde siempre un importante movimiento migratorio entre ambas naciones;

**BUSCANDO** brindar una solución oportuna a los problemas de salud que se presentan entre peruanos y ecuatorianos, de modo tal que las Partes puedan brindar atenciones de salud en forma oportuna a fin de salvaguardar su integridad física y mental;

**CONVENCIDOS** de la importancia que tiene la salud y la necesidad de cubrir las demandas de ambos pueblos hermanos en esta materia;

**PROCURANDO** establecer reglas comunes para que los ciudadanos peruanos y ecuatorianos puedan recibir atención en establecimientos de salud pública sin distinción de nacionalidad en territorio del Ecuador y del Perú;

d

cu



**ACUERDAN:**

**Artículo 1  
OBJETO DEL ACUERDO**

El presente Acuerdo Bilateral tiene como objeto establecer las bases y mecanismos de cooperación entre las Partes, a fin de brindar atención de salud en forma recíproca a sus ciudadanos, a través de las entidades de salud pública designadas por las autoridades competentes.

**Artículo 2  
ACUERDOS BILATERALES ESPECÍFICOS**

A través de Acuerdos Bilaterales Específicos se establecerán las obligaciones de las Partes, de conformidad con la normativa de las entidades involucradas.

**Artículo 3  
OBLIGACIONES DE LAS PARTES**

1. El Gobierno de la República del Perú se compromete a realizar las acciones necesarias y coordinar con sus entidades de salud, a fin de que proporcionen atención médica en los establecimientos de salud pública a los ciudadanos ecuatorianos que lo requieran, dentro del territorio peruano y, de ser necesario, a modificar las normas que impidan, limiten o restrinjan el brindar este tipo de atenciones.
2. El Gobierno de la República del Ecuador se compromete a realizar las acciones necesarias y coordinar con sus entidades de salud, a fin de que proporcionen atención médica en los establecimientos de salud pública a los ciudadanos peruanos que lo requieran, dentro del territorio ecuatoriano y, de ser necesario, a modificar las normas que impidan, limiten o restrinjan el brindar este tipo de atenciones.

**Artículo 4  
SOLUCIÓN DE CONTROVERSIAS Y RESOLUCIÓN DEL ACUERDO**

Cualquier controversia acerca de la interpretación o aplicación de este Acuerdo y demás instrumentos adicionales que se suscriban, se resolverá mediante negociaciones entre Autoridades Competentes de las Partes.

Cualquiera de las Partes podrá dar por terminado el presente Acuerdo, sin que medie causal de resolución alguna, siendo suficiente para ello la remisión de una comunicación formal cursada con sesenta (60) días de anticipación.

*✓*

*cc*

**Artículo 5**  
**APLICACIÓN DE LA NORMA MÁS FAVORABLE**

En caso una de las Partes dicte normas o disposiciones internas que sean más favorables que las disposiciones de los Acuerdos Específicos Bilaterales a suscribirse, éstas serán de aplicación a los ciudadanos de otra Parte.

**Artículo 6**  
**ENMIENDA**

Cualquier enmienda se hará por mutuo acuerdo de las Partes, mediante intercambio de Notas Diplomáticas, siguiendo el mismo procedimiento que el previsto para la entrada en vigencia del presente Acuerdo.

**Artículo 7**  
**ENTRADA EN VIGOR Y VIGENCIA**

El presente Acuerdo entrará en vigor en la fecha de la última notificación, mediante la cual Una Parte comunique a la otra, por la vía diplomática, el cumplimiento de los requisitos exigidos por sus respectivas legislaciones para tal efecto.

El presente Acuerdo tendrá una duración de cinco (05) años, prorrogables automáticamente por períodos iguales.

**Artículo 8**  
**DECLARACIÓN CONJUNTA**

Las partes declaran que el presente Acuerdo Bilateral se celebra de buena fe e intención, por lo que cualquier diferencia en su interpretación o alguna omisión en sus disposiciones serán resueltas de común acuerdo.

En señal de conformidad, se suscribe el presente Acuerdo en dos (2) ejemplares de igual validez, en la ciudad de Lima a los 10 días del mes de junio de 2010.

Por el Gobierno de la República  
del Ecuador

Por el Gobierno de la República  
del Perú

Q

an



Caso N.º 0051-10-TI

5

### **Intervención de la presidencia de la República**

Mediante oficio N.º T.5565-SNJ-10-1521 del 11 de octubre del 2010 (fs. 05), el Secretario Nacional Jurídico de la Presidencia de la República manifiesta:

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 109 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, respecto a tratados internacionales, previamente a su ratificación por parte del Presidente de la República, éstos deben ser puestos a conocimiento de la Corte Constitucional, la cual debe resolver si requieren o no aprobación legislativa.

### **Identificación de las normas constitucionales**

Previo a resolver lo que corresponda, se hace necesario determinar las normas constitucionales pertinentes al caso.

**Art. 3.-** Son deberes primordiales del Estado:

1. Garantizar sin discriminación alguna el efectivo goce de los derechos establecidos en la Constitución y en los instrumentos internacionales, en particular la educación, la salud, la alimentación, la seguridad social y el agua para sus habitantes.

**Art. 11.-** El ejercicio de los derechos se regirá por los siguientes principios:

2. Todas las personas son iguales y gozarán de los mismos derechos, deberes y oportunidades.

Nadie podrá ser discriminado por razones de etnia, lugar de nacimiento, edad, sexo, identidad de género, identidad cultural, estado civil, idioma, religión, ideología, filiación política, pasado judicial, condición socio-económica, condición migratoria, orientación sexual, estado de salud, portar VIH, discapacidad, diferencia física; ni por cualquier otra distinción, personal o colectiva, temporal o permanente, que tenga por objeto o resultado menoscabar o anular el reconocimiento, goce o ejercicio de los derechos. La ley sancionará toda forma de discriminación.

El Estado adoptará medidas de acción afirmativa que promuevan la igualdad real en favor de los titulares de derechos que se encuentren en situación de desigualdad.

**Art. 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.

*d*

*cu*

El Estado garantizará este derecho mediante políticas económicas, sociales, culturales, educativas y ambientales; y el acceso permanente, oportuno y sin exclusión a programas, acciones y servicios de promoción y atención integral de salud, salud sexual y salud reproductiva. La prestación de los servicios de salud se regirá por los principios de equidad, universalidad, solidaridad, interculturalidad, calidad, eficiencia, eficacia, precaución y bioética, con enfoque de género y generacional.

**Art. 37.-** El Estado garantizará a las personas adultas mayores los siguientes derechos:

1. La atención gratuita y especializada de salud, así como el acceso gratuito a medicinas.

**Art. 38.-** El Estado establecerá políticas públicas y programas de atención a las personas adultas mayores, que tendrán en cuenta las diferencias específicas entre áreas urbanas y rurales, las inequidades de género, la etnia, la cultura y las diferencias propias de las personas, comunidades, pueblos y nacionalidades; asimismo, fomentará el mayor grado posible de autonomía personal y participación en la definición y ejecución de estas políticas.

En particular, el Estado tomará medidas de:

1. Atención en centros especializados que garanticen su nutrición, salud, educación y cuidado diario, en un marco de protección integral de derechos. Se crearán centros de acogida para albergar a quienes no puedan ser atendidos por sus familiares o quienes carezcan de un lugar donde residir de forma permanente.

## **Sección segunda**

### **Jóvenes**

**Art. 39.-** El Estado garantizará los derechos de las jóvenes y los jóvenes, y promoverá su efectivo ejercicio a través de políticas y programas, instituciones y recursos que aseguren y mantengan de modo permanente su participación e inclusión en todos los ámbitos, en particular en los espacios del poder público.

El Estado reconocerá a las jóvenes y los jóvenes como actores estratégicos del desarrollo del país, y les garantizará la educación, salud, vivienda, recreación, deporte, tiempo libre, libertad de expresión y asociación. El Estado fomentará su incorporación al trabajo en condiciones justas y dignas, con énfasis en la capacitación, la garantía de acceso al primer empleo y la promoción de sus habilidades de emprendimiento.

## **Sección cuarta**

### **Mujeres embarazadas**

**Art. 43.-** El Estado garantizará a las mujeres embarazadas y en periodo de lactancia los derechos a:

d  
cer



2. La gratuidad de los servicios de salud materna.
3. La protección prioritaria y cuidado de su salud integral y de su vida durante el embarazo, parto y posparto.

**Art. 45.-** Las niñas, niños y adolescentes gozarán de los derechos comunes del ser humano, además de los específicos de su edad. El Estado reconocerá y garantizará la vida, incluido el cuidado y protección desde la concepción.

Las niñas, niños y adolescentes tienen derecho a la integridad física y psíquica; a su identidad, nombre y ciudadanía; a la salud integral y nutrición; a la educación y cultura, al deporte y recreación; a la seguridad social; a tener una familia y disfrutar de la convivencia familiar y comunitaria; a la participación social; al respeto de su libertad y dignidad; a ser consultados en los asuntos que les afecten; a educarse de manera prioritaria en su idioma y en los contextos culturales propios de sus pueblos y nacionalidades; y a recibir información acerca de sus progenitores o familiares ausentes, salvo que fuera perjudicial para su bienestar.

**Art. 46.-** El Estado adoptará, entre otras, las siguientes medidas que aseguren a las niñas, niños y adolescentes:

1. Atención a menores de seis años, que garantice su nutrición, salud, educación y cuidado diario en un marco de protección integral de sus derechos.
2. Protección especial contra cualquier tipo de explotación laboral o económica. Se prohíbe el trabajo de menores de quince años, y se implementarán políticas de erradicación progresiva del trabajo infantil.

El trabajo de las adolescentes y los adolescentes será excepcional, y no podrá conculcar su derecho a la educación ni realizarse en situaciones nocivas o peligrosas para su salud o su desarrollo personal. Se respetará, reconocerá y respaldará su trabajo y las demás actividades siempre que no atenten a su formación y a su desarrollo integral.

5. Prevención contra el uso de estupefacientes o psicotrópicos y el consumo de bebidas alcohólicas y otras sustancias nocivas para su salud y desarrollo.

#### **Sección sexta**

#### **Personas con discapacidad**

**Art. 47.-** El Estado garantizará políticas de prevención de las discapacidades y, de manera conjunta con la sociedad y la familia, procurará la equiparación de oportunidades para las personas con discapacidad y su integración social.

Se reconoce a las personas con discapacidad, los derechos a:

1. La atención especializada en las entidades públicas y privadas que presten servicios de salud para sus necesidades específicas, que incluirá la provisión de medicamentos de forma gratuita, en particular para aquellas personas que requieran tratamiento de por vida.

*d*

*cu*

### **Capítulo sexto**

#### **Derechos de libertad**

**Art. 66.-** Se reconoce y garantizará a las personas:

2. El derecho a una vida digna, que asegure la salud, alimentación y nutrición, agua potable, vivienda, saneamiento ambiental, educación, trabajo, empleo, descanso y ocio, cultura física, vestido, seguridad social y otros servicios sociales necesarios.
10. El derecho a tomar decisiones libres, responsables e informadas sobre su salud y vida reproductiva y a decidir cuándo y cuántas hijas e hijos tener.
11. El derecho a guardar reserva sobre sus convicciones. Nadie podrá ser obligado a declarar sobre las mismas. En ningún caso se podrá exigir o utilizar sin autorización del titular o de sus legítimos representantes, la información personal o de terceros sobre sus creencias religiosas, filiación o pensamiento político; ni sobre datos referentes a su salud y vida sexual, salvo por necesidades de atención médica.

**Art. 261.-** El Estado central tendrá competencias exclusivas sobre:

6. Las políticas de educación, salud, seguridad social, vivienda.

**Art. 264.-** Los gobiernos municipales tendrán las siguientes competencias exclusivas sin perjuicio de otras que determine la ley:

7. Planificar, construir y mantener la infraestructura física y los equipamientos de salud y educación, así como los espacios públicos destinados al desarrollo social, cultural y deportivo, de acuerdo con la ley.

### **Capítulo tercero**

#### **Soberanía alimentaria**

**Art. 281.-** La soberanía alimentaria constituye un objetivo estratégico y una obligación del Estado para garantizar que las personas, comunidades, pueblos y nacionalidades alcancen la autosuficiencia de alimentos sanos y culturalmente apropiado de forma permanente.

Para ello, será responsabilidad del Estado:

12. Dotar de alimentos a las poblaciones víctimas de desastres naturales o antrópicos que pongan en riesgo el acceso a la alimentación. Los alimentos recibidos de ayuda internacional no deberán afectar la salud ni el futuro de la producción de alimentos producidos localmente.
13. Prevenir y proteger a la población del consumo de alimentos contaminados o que pongan en riesgo su salud o que la ciencia tenga incertidumbre sobre sus efectos.

d  
cm





**Art. 286.-** Las finanzas públicas, en todos los niveles de gobierno, se conducirán de forma sostenible, responsable y transparente y procurarán la estabilidad económica. Los egresos permanentes se financiarán con ingresos permanentes. Los egresos permanentes para salud, educación y justicia serán prioritarios y, de manera excepcional, podrán ser financiados con ingresos no permanentes.

**Art. 298.-** Se establecen preasignaciones presupuestarias destinadas a los gobiernos autónomos descentralizados, al sector salud, al sector educación, a la educación superior; y a la investigación, ciencia, tecnología e innovación en los términos previstos en la ley. Las transferencias correspondientes a preasignaciones serán predecibles y automáticas. Se prohíbe crear otras preasignaciones presupuestarias.

**Art. 326.-** El derecho al trabajo se sustenta en los siguientes principios:

3. Toda persona tendrá derecho a desarrollar sus labores en un ambiente adecuado y propicio, que garantice su salud, integridad, seguridad, higiene y bienestar.
15. Se prohíbe la paralización de los servicios públicos de salud y saneamiento ambiental, educación, justicia, bomberos, seguridad social, energía eléctrica, agua potable y alcantarillado, producción hidrocarburífera, procesamiento, transporte y distribución de combustibles, transportación pública, correos y telecomunicaciones. La ley establecerá límites que aseguren el funcionamiento de dichos servicios.

**Art. 332.-** El Estado garantizará el respeto a los derechos reproductivos de las personas trabajadoras, lo que incluye la eliminación de riesgos laborales que afecten la salud reproductiva, el acceso y estabilidad en el empleo sin limitaciones por embarazo o número de hijas e hijos, derechos de maternidad, lactancia, y el derecho a licencia por paternidad.

**Art. 341.-** El Estado generará las condiciones para la protección integral de sus habitantes a lo largo de sus vidas, que aseguren los derechos y principios reconocidos en la Constitución, en particular la igualdad en la diversidad y la no discriminación, y priorizará su acción hacia aquellos grupos que requieran consideración especial por la persistencia de desigualdades, exclusión, discriminación o violencia, o en virtud de su condición etaria, de salud o de discapacidad.

## Sección segunda Salud

**Art. 358.-** El sistema nacional de salud tendrá por finalidad el desarrollo, protección y recuperación de las capacidades y potencialidades para una vida

saludable e integral, tanto individual como colectiva, y reconocerá la diversidad social y cultural. El sistema se guiará por los principios generales del sistema nacional de inclusión y equidad social, y por los de bioética, suficiencia e interculturalidad, con enfoque de género y generacional.

**Art. 359.-** El sistema nacional de salud comprenderá las instituciones, programas, políticas, recursos, acciones y actores en salud; abarcará todas las dimensiones del derecho a la salud; garantizará la promoción, prevención, recuperación y rehabilitación en todos los niveles; y propiciará la participación ciudadana y el control social.

**Art. 360.-** El sistema garantizará, a través de las instituciones que lo conforman, la promoción de la salud, prevención y atención integral, familiar y comunitaria, con base en la atención primaria de salud; articulará los diferentes niveles de atención; y promoverá la complementariedad con las medicinas ancestrales y alternativas.

La red pública integral de salud será parte del sistema nacional de salud y estará conformada por el conjunto articulado de establecimientos estatales, de la seguridad social y con otros proveedores que pertenecen al Estado, con vínculos jurídicos, operativos y de complementariedad.

**Art. 361.-** El Estado ejercerá la rectoría del sistema a través de la autoridad sanitaria nacional, 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.

**Art. 362.-** La atención de salud como servicio público se prestará a través de las entidades estatales, privadas, autónomas, comunitarias y aquellas que ejerzan las medicinas ancestrales alternativas y complementarias. Los servicios de salud serán seguros, de calidad y calidez, y garantizarán el consentimiento informado, el acceso a la información y la confidencialidad de la información de los pacientes. 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.

**Art. 363.-** El Estado será responsable de:

1. Formular políticas públicas que garanticen la promoción, prevención, curación, rehabilitación y atención integral en salud y fomentar prácticas saludables en los ámbitos familiar, laboral y comunitario.
2. Universalizar la atención en salud, mejorar permanentemente la calidad y ampliar la cobertura.
3. Fortalecer los servicios estatales de salud, incorporar el talento humano y proporcionar la infraestructura física y el equipamiento a las instituciones públicas de salud.

d

cu



4. Garantizar las prácticas de salud ancestral y alternativa mediante el reconocimiento, respeto y promoción del uso de sus conocimientos, medicinas e instrumentos.
6. Asegurar acciones y servicios de salud sexual y de salud reproductiva, y garantizar la salud integral y la vida de las mujeres, en especial durante el embarazo, parto y postparto.
7. Garantizar la disponibilidad y acceso a medicamentos de calidad, seguros y eficaces, regular su comercialización y promover la producción nacional y la utilización de medicamentos genéricos que respondan a las necesidades epidemiológicas de la población. En el acceso a medicamentos, los intereses de la salud pública prevalecerán sobre los económicos y comerciales.
8. Promover el desarrollo integral del personal de salud.

**Art. 364.-** Las adicciones son un problema de salud pública. Al Estado le corresponderá desarrollar programas coordinados de información, prevención y control del consumo de alcohol, tabaco y sustancias estupefacientes y psicotrópicas; así como ofrecer tratamiento y rehabilitación a los consumidores ocasionales, habituales y problemáticos.

**Art. 365.-** Por ningún motivo los establecimientos públicos o privados ni los profesionales de la salud negarán la atención de emergencia. Dicha negativa se sancionará de acuerdo con la ley.

**Art. 366.-** El financiamiento público en salud será oportuno, regular y suficiente, y deberá provenir de fuentes permanentes del Presupuesto General del Estado. Los recursos públicos serán distribuidos con base en criterios de población y en las necesidades de salud.

El Estado financiará a las instituciones estatales de salud y podrá apoyar financieramente a las autónomas y privadas siempre que no tengan fines de lucro, que garanticen gratuidad en las prestaciones, cumplan las políticas públicas y aseguren calidad, seguridad y respeto a los derechos.

**Art. 397.-** En caso de daños ambientales el Estado actuará de manera inmediata y subsidiaria para garantizar la salud y la restauración de los ecosistemas. Además de la sanción correspondiente, el Estado repetirá contra el operador de la actividad que produjera el daño las obligaciones que conlleve la reparación integral, en las condiciones y con los procedimientos que la ley establezca. La responsabilidad también recaerá sobre las servidoras o servidores responsables de realizar el control ambiental. Para garantizar el derecho individual y colectivo a vivir en un ambiente sano y ecológicamente equilibrado, el Estado se compromete a:

1. Permitir a cualquier persona natural o jurídica, colectividad o grupo humano, ejercer las acciones legales y acudir a los órganos judiciales y administrativos, sin perjuicio de su interés directo, para obtener de ellos la

*d*

*cl*

tutela efectiva en materia ambiental, incluyendo la posibilidad de solicitar medidas cautelares que permitan cesar la amenaza o el daño ambiental materia de litigio. La carga de la prueba sobre la inexistencia de daño potencial o real recaerá sobre el gestor de la actividad o el demandado.

**Art. 403.-** El Estado no se comprometerá en convenios o acuerdos de cooperación que incluyan cláusulas que menoscaben la conservación y el manejo sustentable de la biodiversidad, la salud humana y los derechos colectivos y de la naturaleza.

**Art. 421.-** La aplicación de los instrumentos comerciales internacionales no menoscabará, directa o indirectamente, el derecho a la salud, el acceso a medicamentos, insumos, servicios, ni los avances científicos y tecnológicos.

### **Capítulo tercero** **Integración latinoamericana**

**Art. 423.-** La integración, en especial con los países de Latinoamérica y el Caribe será un objetivo estratégico del Estado. En todas las instancias y procesos de integración, el Estado ecuatoriano se comprometerá a:

3. Fortalecer la armonización de las legislaciones nacionales con énfasis en los derechos y regímenes laboral, migratorio, fronterizo, ambiental, social, educativo, cultural y de salud pública, de acuerdo con los principios de progresividad y de no regresividad.

### **DISPOSICIONES TRANSITORIAS**

**VIGESIMOSEGUNDA.-** El Presupuesto General del Estado destinado al financiamiento del sistema nacional de salud, se incrementará cada año en un porcentaje no inferior al cero punto cinco por ciento del Producto Interior Bruto, hasta alcanzar al menos el cuatro por ciento.

### **III. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS DE LA CORTE**

#### **Competencia de la Corte Constitucional**

El Pleno de la Corte Constitucional, para el período de transición, es competente para conocer y emitir el correspondiente dictamen, de conformidad con lo previsto en el artículo 438 numeral 1 de la Constitución de la República, que dispone que la Corte Constitucional emitirá dictamen previo y vinculante de constitucionalidad de los Tratados Internacionales previamente a su aprobación por parte de la Asamblea Nacional, competencia establecida a su vez en el artículo 108 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa.

*d*  
*cu*

De conformidad con lo dispuesto en los artículos 107, numeral 1, 108 y 109 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, el Pleno de la Corte Constitucional asume competencia para efectos de control respecto al dictamen sobre la necesidad de aprobación legislativa de los Tratados y Convenios Internacionales, toda vez que el informe previo fue aprobado por el Pleno de la Corte Constitucional en sesión ordinaria del jueves 11 de noviembre del 2010.

Mediante informe emitido por el Juez Sustanciador, se declaró que el presente instrumento internacional requiere aprobación legislativa previo a su ratificación, por lo que se ordenó su publicación en el Registro Oficial y en el portal electrónico de la Corte Constitucional, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 111, numeral 2, literal *b* de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, como consta a fojas 24 del proceso.

Para resolver la presente causa, esta Corte procede a efectuar el análisis de forma y fondo correspondiente.

#### **Naturaleza jurídica, alcance y efectos del control constitucional de los Tratados Internacionales**

La Constitución de la República del Ecuador, respecto al control de constitucionalidad de un instrumento de carácter internacional, dispone que todo Convenio, Pacto, Acuerdo, debe mantener compatibilidad con la Carta Magna. Partiendo de esa premisa constitucional, el artículo 417 determina que: "*Los tratados internacionales ratificados por el Ecuador se sujetarán a lo establecido en la Constitución...*". En el presente caso, es necesaria la intervención de la Corte efectuando el correspondiente control abstracto de constitucionalidad. Al respecto, de acuerdo a lo que establece el artículo 107 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, para efectos del control constitucional de los tratados internacionales la Corte Constitucional intervendrá a través de los siguientes mecanismos: 1. Dictamen sobre la necesidad de aprobación legislativa; 2. Control constitucional previo a la aprobación legislativa; y, 3. Control sobre las resoluciones mediante las que se imparte la aprobación legislativa.

Está plenamente justificado el control constitucional dentro de la vida jurídica de cada uno de los Estados y se hace extensivo también al ámbito del Derecho Internacional, en la especie, a los tratados y convenios internacionales, ya que si bien aquel mecanismo de control se ha producido para limitar el poder de los órganos tradicionales que lo detentan (ejecutivo, legislativo y judicial), las temáticas abordadas dentro de un instrumento internacional tienden a contener derechos que les asisten a los particulares de un Estado suscriptor. En nuestro medio, la principal fuente de legitimidad a la hora de la suscripción de un tratado o convenio internacional debe estar regida por las normas constitucionales.

### **El Rol de la Asamblea Nacional en la aprobación o denuncia de los tratados y convenios internacionales**

Bajo una democracia representativa, el rol que asume el órgano legislativo es primordial, ya que reproduce la voluntad popular expresada mediante sus representantes en la Asamblea Nacional, de lo que se colige que siendo la Asamblea legislativa el órgano de representación popular, debe aprobar la incursión de nuestro país en un compromiso internacional.

La doctrina constitucionalista defiende que la observancia de las normas constitucionales es condición esencial para la validez de los tratados. De allí que el artículo 419 de la Constitución establece que la ratificación o denuncia de los tratados internacionales requerirá la aprobación previa de la Asamblea Nacional, ubicando dentro de este artículo los casos en los cuales podrá intervenir el órgano legislativo.

El artículo 419 de la Constitución de la República determina: *“La ratificación o denuncia de los tratados internacionales requerirá la aprobación previa de la Asamblea Nacional en los casos que: 1. Se refieran a materia territorial o de límites. 2. Establezcan alianzas políticas o militares. 3. Contengan el compromiso de expedir, modificar o derogar una ley. 4. Se refieran a los derechos y garantías establecidas en la Constitución. 5. Comprometan la política económica del Estado establecida en su Plan Nacional de Desarrollo a condiciones de instituciones financieras internacionales o empresas transnacionales. 6. Comprometan al país en acuerdos de integración y de comercio. 7. Atribuyan competencias propias del orden jurídico interno a un organismo internacional o supranacional. 8. Comprometan el patrimonio natural y en especial el agua, la biodiversidad y su patrimonio genético”*.

En aquel sentido, el Pleno de la Corte Constitucional resolvió en sesión ordinaria del día jueves 11 de noviembre del 2010, aprobar el informe respecto a la necesidad de aprobación legislativa del Acuerdo Bilateral para brindar atención de salud recíproca a nacionales de la República del Ecuador y de la República de Perú, conforme lo dispuesto en el artículo 419, numeral 4 de la Constitución y numeral 4 del artículo 108 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa, que en la especie determina:

*“La ratificación o denuncia de los tratados y otras normas internacionales requerirá la aprobación previa de la Asamblea Nacional en los casos que: ...4. Se refieran a los derechos y garantías establecidas en la Constitución”*.

### **Constitucionalidad del instrumento internacional**

Previo a iniciarse el proceso de aprobación legislativa de un instrumento internacional, conforme lo determina el artículo 71 numeral 2 del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional, le corresponde a la Corte

d  
or



Constitucional realizar un control automático de constitucionalidad de los tratados internacionales. Atendiendo aquel control automático consagrado en el artículo 110, numeral 1 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, la Corte realizará tanto un control formal como material del presente instrumento internacional.

### **Control formal**

El artículo 419 de la Constitución detalla sobre cuáles tratados o convenios internacionales se requerirá la aprobación previa de la Asamblea Nacional; pues la Corte debe decidir sobre la compatibilidad o no del tratado o instrumentos internacionales para que la Asamblea lo apruebe.

Del contenido del instrumento internacional se puede colegir que guarda concordancia con los casos que requieren aprobación previa por parte de la Asamblea Nacional, pues el contenido del artículo 419, numeral 4 de la Constitución de la República determina: *“La ratificación o denuncia de los tratados internacionales requerirá aprobación previa de la Asamblea Nacional en los casos que: 4. Se refieran a los derechos y garantías establecidas en la Constitución [...]”*.

En este instrumento internacional se puede evidenciar que se trata de derechos y garantías establecidos en la Constitución de la República, como es el **derecho a la salud**, contemplado en los artículos 3; 11, numeral 2; 32, 37, 38, numeral 1; 39, 43, numerales 2 y 3; 45 al 47; 66, numerales 2, 10 y 11; 165, 261, numeral 6; 264, numeral 7; 281, numerales 12 y 13; 286, 298, 326, numerales 3 y 15; 332, 341, 358 al 366, 397, 403, 421 y 423, numeral 3 de la Carta Fundamental del Estado ecuatoriano, por lo que claramente el presente instrumento internacional se encasilla dentro de los casos establecidos en la Constitución de la República que requieren aprobación por parte del legislador.

Conforme se ha manifestado en el informe previo puesto a conocimiento del Pleno de la Corte Constitucional, tanto en el preámbulo como a lo largo de sus ocho artículos, el Acuerdo Bilateral demanda servicios de salud de la región fronteriza integrada, mejorando la calidad de vida de los habitantes de ambos países, es decir, Ecuador y Perú, estableciendo la responsabilidad de ambos gobiernos en la adopción de medidas para brindar atención de salud en forma recíproca, salvaguardando la integridad física y mental de sus poblaciones y la responsabilidad compartida de los dos gobiernos en la solución oportuna de la salud.

Adicionalmente, este instrumento internacional fomenta la integración entre dos países andinos, siendo aquella integración un objetivo estratégico del Estado ecuatoriano conforme lo determina la Constitución de la República. Los párrafos del Acuerdo Bilateral reafirman el deseo de unir las fortalezas para mejorar la calidad de vida, tomando en consideración la responsabilidad compartida de los dos gobiernos en la

*d*  
*cu*

solución oportuna de la salud, reconociendo la realidad geográfica, económica y social que ha originado la migración entre los dos países suscriptores del presente acuerdo.

### **Control material**

El control respecto a la constitucionalidad de un determinado instrumento que contenga disposiciones de carácter normativo no puede estar exento del análisis de compatibilidad de aquella normativa con la Constitución de la República. En este sentido, la propia Carta Fundamental consagra dentro de su artículo 417 que: “*Los tratados internacionales ratificados por el Ecuador se sujetarán a lo establecido en la Constitución [...]*”, correspondiéndole suscribir o ratificar aquellos tratados u otros instrumentos internacionales al Presidente o Presidenta de la República; así, el apego al texto constitucional de estos instrumentos internacionales y de la normativa en ellos contenida debe ser evidente, y cualquier vulneración de esta normativa con el texto constitucional comportará una causal para demandar la inconstitucionalidad de dicho instrumento o, a su vez, no permitirá que pueda ser ratificado por parte del Presidente de la República.

“El sentido del control previo de inconstitucionalidad [...] es evitar que un tratado internacional contrario a la Constitución entre en vigor. Dicha entrada en vigor significará no solo la presencia en el ordenamiento jurídico interno de una norma inconstitucional, sino también la adquisición de compromisos externos que resulten opuestos al ordenamiento jurídico fundamental”<sup>1</sup>.

El artículo 1 del Acuerdo Bilateral, materia de este control de la constitucionalidad, se refiere al objeto del Acuerdo, es decir, establecer las bases y mecanismos de cooperación entre las Partes para brindar atención de salud de forma recíproca a sus ciudadanos, ya que la salud es una política pública del Estado que se expresa en un sistema de salud, es decir, en un conjunto de instituciones, reglas y recursos en los que se articula de manera explícita el circuito financiación-prestación de la salud para los miembros de una comunidad. Revisado su contenido no se puede observar ninguna contradicción con la normativa constitucional ecuatoriana. Puede advertirse inclusive que esta disposición se encuentra sujeta a lo prescrito en el artículo 423, numeral 3 de la Constitución de la República, que determina la integración con los países de Latinoamérica y el Caribe como un objetivo estratégico para fortalecer el derecho a la salud pública, siendo importante para el correcto desarrollo y cumplimiento de los fines de este instrumento internacional, la interrelación en el sistema de salud que ha tenido crecimiento en el Derecho Internacional de los Derechos Humanos.

El artículo 2 del Acuerdo Bilateral que se refiere a Acuerdos bilaterales específicos, a fin de establecer las obligaciones de las Partes, tiene estricta relación con lo establecido

<sup>1</sup> Pablo Pérez Tremps, “Los procesos constitucionales: La experiencia española”, Editorial Palestra, Lima, 2006, pág. 93

d

celu



en el artículo 423, numeral 3 de la Constitución, razón por la cual se adecua a la normativa de la Constitución.

El artículo 3 del Acuerdo Bilateral se refiere a las obligaciones de las Partes, pues se comprometen a realizar las acciones necesarias y coordinar con sus entidades de salud para proporcionar atención médica en los establecimientos de salud pública, tanto para los ciudadanos ecuatorianos y peruanos que lo requieran, dentro del territorio nacional, lo cual permite la aplicación del principio de reciprocidad internacional, y a la vez guarda conformidad con el artículo 9 de la Constitución ecuatoriana que establece: *"Las personas extranjeras que se encuentren en el territorio ecuatoriano tendrán los mismos derechos y deberes que las ecuatorianas, de acuerdo con la Constitución"*, lo que permite configurar una verdadera igualdad material de los habitantes del territorio nacional. Por tanto, revisado el contenido no se puede observar ninguna contradicción con la normativa constitucional ecuatoriana. Puede advertirse inclusive que esta disposición se encuentra sujeta a lo prescrito en el artículo 11, numeral 2 de la Constitución de la República, que determina que todas las personas son iguales y gozan de los mismos derechos, deberes y oportunidades, siendo importante para el correcto desarrollo y cumplimiento de los fines de este instrumento internacional, determinar el compromiso de las partes a modificar las normas que impidan, limiten o restrinjan el brindar este tipo de atenciones.

El artículo 4 del Acuerdo Bilateral se refiere a la solución de controversias y resolución del acuerdo relativas a la interpretación o aplicación de este Acuerdo, que serán, en lo posible, solucionadas por la vía de negociaciones entre la Autoridades competentes. De allí se puede considerar que esta disposición no tiene incidencia en la vulneración de las normas Constitucionales, por lo que se adecua a la normativa de la Constitución.

El artículo 5 del Acuerdo Bilateral que se refiere a la aplicación de la norma más favorable, determina que en caso de que una de las Partes dicten normas o disposiciones internas que sean más favorables que las disposiciones de los Acuerdos específicos bilaterales a suscribirse, éstas serán de aplicación a los ciudadanos de la otra Parte, lo que permite garantizar, de una manera integral, los derechos de los nacionales de cada uno de los países parte en materia de salud, lo que guarda relación con la posición garantista de la Constitución ecuatoriana. De allí que se puede considerar que esta disposición no tiene incidencia en la vulneración de las normas Constitucionales, razón por la cual se adecua a la normativa de la Constitución.

El artículo 6 del Acuerdo Bilateral se refiere a las enmiendas relativas al presente Acuerdo Bilateral, que se harán por mutuo acuerdo de las Partes, mediante intercambio de Notas Diplomáticas, siguiendo el mismo procedimiento que el previsto para la entrada en vigencia del presente Acuerdo. Esta disposición no tiene incidencia en la vulneración de norma constitucional alguna.

*cl*  
*cu*

En relación al artículo 7 del Acuerdo Bilateral que establece la entrada en vigor y vigencia del presente Acuerdo, se establece que entrará en vigor en la fecha de la última notificación que una Parte comunique a la otra, por vía diplomática, el cumplimiento de los requisitos por sus respectivas legislaciones para tal efecto. Este Acuerdo tendrá vigencia de cinco años, prorrogables automáticamente por períodos iguales. En tal virtud, el referido artículo 7 del Acuerdo en mención no vulnera ninguna norma constitucional.

Finalmente, el artículo 8 del Acuerdo Bilateral contiene la declaración conjunta de las Partes que se celebran de buena fe e intención, cuya declaración no afecta disposición constitucional alguna.

### **Conclusión**

Se puede colegir que el texto del “Acuerdo Bilateral para brindar atención de salud recíproca a nacionales de la República del Ecuador y de la República del Perú” guarda concordancia y armonía con la Constitución de la República del Ecuador en su ámbito formal y material, ya que tanto en el preámbulo como en los ocho artículos, se establecen las bases y mecanismos de cooperación entre las Partes, a fin de proporcionar atención médica en los establecimientos de salud pública a los ciudadanos peruanos y ecuatorianos. En fin, el Acuerdo en mención pretende tutelar el derecho a la salud, reconocido en la Constitución, que es una de las principales preocupaciones que los derechos fundamentales y las políticas de bienestar tienen que encarar.

### **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. El Acuerdo Bilateral para brindar atención de salud recíproca a nacionales de la República del Ecuador y de la República del Perú, suscrito en la ciudad de Lima, Perú el 10 de junio del 2010, requiere aprobación previa por parte de la Asamblea Nacional, por encontrarse dentro de los casos que establece el artículo 419 numeral 4 de la Constitución de la República.
2. Las disposiciones contenidas en el Acuerdo Bilateral para brindar atención de salud recíproca a nacionales de la República del Ecuador y de la República del Perú guardan armonía con la Constitución, en consecuencia, se declara su constitucionalidad.

*d*

*alb*



3. Notifíquese, publíquese y cúmplase.

Dr. Patricio Pazmiño Freire  
**PRESIDENTE**

Dr. Arturo Larrea Jijón  
**SECRETARIO 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 ocho votos de los doctores: Patricio Herrera Betancourt, Hernando Morales Vinueza, Ruth Seni Pinoargote, Nina Pacari Vega, Manuel Viteri Olvera, Miguel Ángel Naranjo, Edgar Zárate Zárate y Patricio Pazmiño Freire, sin contar con la presencia del doctor Roberto Bhrunis Lemarie, en sesión del día miércoles veintiséis de enero del dos mil once. Lo certifico.

Dr. Arturo Larrea Jijón  
**SECRETARIO GENERAL**

ALJ/mbm/esp

*ALJ*