

Quito, D.M., 21 de abril de 2020

CASO No. 31-20-IS

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

Sentencia

Tema: La Corte Constitucional analiza la acción de incumplimiento del dictamen sobre la declaratoria de estado de excepción por la propagación de la pandemia de COVID-19 (No. 1-20-EE/20), con relación a personas ecuatorianas y extranjeras residentes en el país que solicitan ingresar al Ecuador.

I. Antecedentes procesales

1. El 17 de marzo de 2020, el Presidente Constitucional de la República, Lenín Moreno Garcés, remitió el Decreto Ejecutivo No. 1017 relativo al estado de excepción por calamidad pública por la propagación de la pandemia de COVID-19.
2. El 19 de marzo de 2020, el Pleno de la Corte Constitucional emitió el dictamen No. 1-20-EE/20 y declaró la constitucionalidad del decreto ejecutivo referido, bajo la observancia de ciertos parámetros.
3. El 6 de abril de 2020, Cristhian Alexander Lopez Mero (en adelante “el accionante”), en representación de setenta y seis ecuatorianos y ecuatorianas que se encuentran en Chile, entre ellas ocho personas menores de edad y una persona adulta mayor, presentó una acción de incumplimiento respecto del dictamen No. 1-20-EE/20.
4. De conformidad con el sorteo automatizado de causas, la acción de incumplimiento correspondió al Juez Hernán Salgado Pesantes, quien se excusó de conocer la causa y la misma fue aceptada por el Pleno de la Corte el 7 de abril de 2020. Mediante resorteo realizado el mismo día el conocimiento de la acción le correspondió al juez Ramiro Avila Santamaría.
5. El 8 de abril de 2020, el juez sustanciador presentó en la sesión del Pleno extraordinario una solicitud para alterar el orden cronológico de sustanciación de causas a fin de dar un trámite prioritario a la causa No. 31-20-IS. Este pedido fue aceptado, considerando que la petición deber ser resuelta oportunamente dentro del estado de excepción.
6. El mismo día, el juez sustanciador avocó conocimiento de la causa, puso en conocimiento de las partes la recepción del proceso y dispuso que, en el plazo de tres días, el presidente y vicepresidente de la República del Ecuador, el Comité de Operaciones de Emergencia Nacional (en adelante “COE nacional”), el Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana, y a la Procuraduría General del Estado remitan la información pertinente relacionada a la demanda.

7. El 9 de abril de 2020, José Valencia Amores, ministro de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana (en adelante “MREMH”), remitió los “Lineamientos para la autorización de vuelos de retorno de ecuatorianos en aplicación de directrices del COE nacional” de 7 de abril de 2020, las resoluciones del COE Nacional de 31 de marzo y 4 de abril de 2020, y un informe sobre la “Gestión consular en apoyo a ecuatorianos en el exterior, en el contexto de la pandemia de COVID-19”.

8. El 11 de abril de 2020, el coordinador general de Asesoría Jurídica del MREMH, y la Procuraduría General del Estado (en adelante “PGE”) contestaron la demanda, y remitieron información sobre los procedimientos de atención en el extranjero.¹

9. El 12 de abril de 2020, la Secretaría General Jurídica de la Presidencia de la República (en adelante “la Presidencia”) contestó la demanda y remitió información referente a la atención de ciudadanos ecuatorianos en Chile.²

II. Competencia

10. La Corte Constitucional es competente para conocer y sancionar el incumplimiento de las sentencias, dictámenes y resoluciones constitucionales, de conformidad con lo establecido en los artículos 436 (9) de la Constitución de la República en concordancia con los artículos 162 al 165 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (en adelante “LOGJCC”).

11. La Corte, de oficio y a petición de parte, puede tomar medidas para hacer efectiva su decisión y hacer seguimiento a sus sentencias y dictámenes, de conformidad con los artículos 164 (4) de la LOGJCC y 100 del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional.

III. Argumentos, pretensión e información estatal

12. El accionante afirma que el Comité de Operaciones de Emergencia (COE) ha implementado un protocolo (23 de marzo del 2020) para ingresar al país durante el estado de excepción, de niños, niñas y adolescentes sin sus padres ni tutores legales, mujeres en estado de gestación, personas con discapacidades y de la tercera edad, que éste excluye al resto de personas ecuatorianas fuera del país y que “*no existe ningún esfuerzo o medida por parte del Estado Ecuatoriano para facilitar el retorno adecuado de personas nacionales o extranjero residentes*”; que su situación en el extranjero es de vulnerabilidad y que cada día aumenta poniendo en riesgo su subsistencia, salud e integridad. Pide que se tomen medidas de manera inmediata para que cumpla el dictamen de la Corte, entre las que señala la utilización de aeronaves estatales para repatriar, la cooperación internacional y la reciprocidad con otros Estados a los que Ecuador ha facilitado la evacuación de personas; que la Corte conozca y sancione el incumplimiento del literal e) del numeral 1 del Dictamen Constitucional No. 1-20-

¹ Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana, oficio No. MREMH-CGAJ-2020-0024-OF de 11 de abril de 2020 suscrito con firma electrónica y sus anexos. Procuraduría General del Estado, correo electrónico de 11 de abril de 2020 y anexos.

² Presidencia de la República, correo electrónico de 12 de abril 2020 y sus anexos.

EE del 19 de marzo de 2020; que se active la fase de seguimiento para supervisar periódicamente el cumplimiento del dictamen y evitar la vulneración de derechos.

13.El MREMH manifiesta que ordenó Aislamiento Preventivo Obligatorio (APO) a todo viajero de nacionalidad ecuatoriana o de cualquier otra que ingrese al territorio nacional; que dispuso la suspensión total de los vuelos de las compañías de aviación que transportan pasajeros hacia el Ecuador; que el COE nacional expidió el *“Protocolo para ingreso al país, durante la vigencia del Estado de Excepción, de niños, niñas y adolescentes que estén fuera del país, sin sus padres o tutores legales, mujeres en estado de gestión, personas con discapacidad y de la tercera edad”*, y para su aplicación el MREMH desarrolló el flujo de gestión para la autorización de vuelos y el de retorno de ecuatorianos; que ha organizado y coordinado el retorno de 1,069 compatriotas, mientras que 8,593 ecuatorianos, aproximadamente, están registrados para retornar del extranjero; que el Viceministerio de Movilidad Humana, las misiones diplomáticas y sus oficinas consulares apoyan a todos los ecuatorianos que se encuentran fuera del país, verifican el estado de salud y articulan gestiones para encontrar vuelos de repatriación de conformidad con las directrices del COE; que los consulados gestionan la extensión del plazo de visas y la no aplicación de sanciones migratorias, el establecimiento de números de emergencia, asistencia en búsqueda de hospedaje, asistencia médica y servicios básicos.³

14.El MREMH, con relación al accionante y al grupo que representa, señala que oportunamente les informó acerca del procedimiento para el retorno de acuerdo al Protocolo y sobre las medidas necesarias para precautelar y velar por sus derechos e intereses, en procura de una solución que les permita el retorno. Añade que las personas demandantes no se encuentran en tránsito al país o en zona fronteriza, tampoco han demostrado situación de vulnerabilidad; que la Misión Diplomática y el Consulado en Chile realizan acciones y esfuerzos para apoyar al accionante, mantienen contacto permanente, han gestionado atención médica y entrega de medicamentos; que el consulado en Chile registra 310 compatriotas, de los cuales 129 pertenecen a los grupos de atención prioritaria del Protocolo, de ellos solo 22 ciudadanos aceptaron y se comprometieron a realizar el APO y retornaron al Ecuador; que del grupo liderado por el accionante ya regresaron 3 personas por estar en situación de vulnerabilidad. En consecuencia, solicita que se rechace la demanda.⁴

15.La Presidencia de la República señala que el accionante conocía de la suspensión de los vuelos de las compañías de aviación, así como el establecimiento del protocolo para ingreso al país, y la especificación del consulado encargado de coordinar las acciones con la comunidad migrante en Chile; que para organizar el retorno, los compatriotas debían calificar con los tipos de vulnerabilidad descritos en el protocolo, en caso de no cumplir, el MREMH tomaría medidas necesarias para precautelar y velar por sus derechos e intereses; que la repatriación no es una

³ MREMH, oficio No. MREMH-CGAJ-2020-0024-OF de 11 de abril de 2020. El APO tiene por fin mitigar el contagio de COVID-19, se realiza por el periodo de 14 días, en el centro de alojamiento asignado por el Ministerio de Salud, el retorno está condicionado a la disponibilidad de lugares de alojamiento; *“Lineamientos para la autorización de vuelos de retorno de ecuatorianos en aplicación de directrices del COE nacional”* flujo de gestión del MREMH, de 7 de abril de 2020; *“Gestión consular en apoyo a los ecuatorianos en el exterior, en el contexto de la pandemia del COVID-19”* de 13 de abril de 2020.

⁴ MREMH, oficio No. MREMH-DPEE-2020-0138-O, de 27 de marzo de 2020, dirigido al accionante y suscrito por la Dirección de Protección de Ecuatorianos en el Exterior. Los ciudadanos retornaron el 31 de marzo de 2020 en el vuelo 1458 de Latam, desde Santiago de Chile hasta Guayaquil y Quito.

decisión unilateral del Estado ecuatoriano y requiere de una organización compleja sujeta a las limitaciones operativas, por lo que aún no han podido regresar la totalidad de ecuatorianos; que se cumple con lo decretado y se brinda una política de atención prioritaria. Por lo expuesto, solicita que se rechace la demanda.⁵

16. La PGE alega que el dictamen de la Corte no establece un mandato a cumplirse en todas las circunstancias, sino que está supeditado a las directrices de las autoridades competentes, quienes preservan la salud de los habitantes del territorio nacional; que el MREMH a través del Consulado en Chile brindó atención a los requerimientos del accionante. Por lo señalado, solicita se “*inadmita la presente acción de incumplimiento*”.⁶

IV. Análisis constitucional

17. La Corte Constitucional es la máxima instancia de interpretación de la Constitución y le corresponde, entre otras competencias, “*conocer y sancionar el incumplimiento de las sentencias y dictámenes constitucionales*”, de conformidad con el artículo 436 (1) y (9) de la Constitución, puesto que tienen efectos vinculantes y son de cumplimiento obligatorio.⁷

18. En la presente causa, el accionante afirma que se ha incumplido el literal e) del numeral 1 del dictamen No. 1-20-EE/20, que establece:

La supresión de vuelos y el cierre de fronteras no son medidas absolutas; por lo cual el Estado permitirá en las circunstancias excepcionales de este periodo de emergencia sanitaria, el ingreso adecuado de las personas nacionales y extranjeros con residencia en el país, que se encuentren en tránsito al país o en zonas fronterizas; debiendo imponerse los debidos controles sanitarios y la sujeción a las directrices emitidas por las autoridades de salud.

19. El accionante ha sostenido que: i) la Corte estableció la obligación de permitir el ingreso adecuado de personas nacionales y extranjeros residentes al Ecuador y que se deben tomar medidas para su retorno; ii) existe una exclusión, al existir un protocolo solo para personas en situación de vulnerabilidad, al resto de personas ecuatorianas fuera del país; iii) no existe un protocolo, ni medidas ni esfuerzos por parte del Estado, para permitir el ingreso y facilitar el retorno adecuado de personas en el extranjero; y, iv) con cada día que pasa, se pone en riesgo su subsistencia, salud e integridad y que se encuentran en situación de vulnerabilidad.

20. En cuanto al punto i), la Corte considera que el ingreso de personas ecuatorianas y residentes que están de tránsito en otros países está condicionado a que sea *adecuada*, a que se impongan los debidos *controles sanitarios* y a la sujeción a las *directrices* emitidas por las autoridades de salud. La Corte, en la sentencia No. 28-20-IS, señaló que la disposición en cuestión no

⁵ Presidencia de la República, correo electrónico de 12 de abril de 2020. El retorno de ciudadanos ecuatorianos entraña un nivel de complejidad como: el cierre de fronteras de Chile, la cancelación de vuelos internacionales y operaciones de aerolíneas que viajan desde y hacia Chile. Los vuelos de retorno de ecuatorianos en el extranjero requieren la adopción y respeto irrestricto de medidas de prevención frente al COVID-19 desde antes de la partida, durante el traslado e incluso después de la llegada, para viabilizar la autorización.

⁶ PGE, correo electrónico de 11 de abril de 2020.

⁷ Corte Constitucional, Sentencia No. 29-20-IS/20, párrafo 53.

estableció la obligación del Estado de “*facilitar*” el ingreso de todas las personas que se encuentran en tránsito al Ecuador.⁸ De dicha disposición se desprende que, si el ingreso pone en mayor riesgo a los derechos a la salud y a la vida, podría limitarse. La justificación para esta limitación, de acuerdo con la Corte, se debe a que “*resulta apropiado para la protección de ciudadanos nacionales y extranjeros, que se encuentran en esta situación y para la población ecuatoriana en general, dada la situación excepcional de calamidad pública, la misma que podrá superarse con la colaboración comprometida de toda la sociedad en su conjunto.*”⁹

21. El accionante también ha considerado que la Corte “*disponga al Estado a tomar, de manera inmediata, todas las medidas para asegurar el cumplimiento de lo ya dictaminado por la Corte*”, entre las que menciona la utilización de aeronaves estatales y la aplicación de reciprocidad. Al respecto, esta Corte ha determinado que resulta improcedente toda acción de incumplimiento en la cual se solicite la ejecución o la reforma de algo que no fue incluido en la decisión constitucional cuestionada¹⁰, como son las medidas sugeridas por el accionante.

22. Con relación al punto ii) y iii), la Corte constata que el Estado, a través del COE nacional, Ministerio de Gobierno, Ministerio de Salud y el MREMH, ha expedido regulaciones y protocolos para permitir el retorno de ecuatorianos y residentes que se encuentran en el extranjero, con niveles de prioridad (grupos vulnerables, escasos recursos económicos y personas no vulnerables), se ha demostrado que las oficinas consulares realizan gestiones para organizar vuelos de repatriación, brindar asistencia humanitaria, y llevar un registro de los connacionales en el extranjero¹¹; y que las personas nacionales y extranjeras deben acatar las disposiciones y directrices emitidas por la autoridad competente que tienen como objetivo atender los efectos de la pandemia y los debidos controles sanitarios para garantizar los derechos a la vida, salud e integridad tanto de las personas que ingresan al país como de las personas que habitan y residen en Ecuador.¹²

23. En cuanto al punto iv), la Corte ha resaltado que “*está consciente de la preocupante realidad que atraviesan ecuatorianos y extranjeros residentes en el país, que no han podido retornar*”¹³ y considera que las directrices y gestiones del COE nacional, junto con el MREMH a través de

⁸ Corte Constitucional, Sentencia No. 28-20-IS/20, párrafo 29.

⁹ *Ibíd.*, párrafo 32.

¹⁰ *Ibíd.*, Sentencia No. 29-20-IS/20, párr. 64; Sentencia No. 16-17-IS/20, párr. 54; sentencia No. 55-13-IS/, párr. 31.

¹¹ Véase “Protocolo para el ingreso al país, durante la vigencia del estado de excepción, de niños, niñas y adolescentes que están fuera del país sin sus padres o tutores legales, mujeres en estado de gestación, personas con discapacidades y de la tercera edad” expedido por el COE nacional el 23 de marzo de 2020; “Normativa para el cumplimiento del Aislamiento Preventivo Obligatorio (APO) por parte de viajeros que lleguen a Ecuador”, acuerdo interministerial No. 1 de 12 de marzo de 2020; Resolución de 4 de abril de 2020, en la que el COE nacional que delega al MREMH y a la Dirección General de Aviación Civil “*coordinar el embarque de residentes ecuatorianos, en los vuelos humanitarios que viajen al país para el retiro de ciudadanos extranjeros, siempre y cuando se cuente con suficientes sitios de alojamiento para el cumplimiento del período de [APO]*”; el MREMH desarrolló la gestión de retorno a través de “Lineamientos para la autorización de vuelos de retorno de ecuatorianos en aplicación de directrices del COE nacional” de 7 de abril de 2020, y la “Gestión consular en apoyo a los ecuatorianos en el exterior, en el contexto de la pandemia del COVID-19” de 13 de abril de 2020.

¹² Corte Constitucional, Sentencia No. 28-20-IS/20, párrafo 26.

¹³ Corte Constitucional, Sentencia No. 28-20-IS/20, párrafo 32.

las misiones diplomáticas y oficinas consulares, deben estar dirigidas a realizar todas las gestiones posibles que conduzcan, de ser viable, a aliviar la angustia y la vulnerabilidad que los connacionales puedan experimentar fuera del país.¹⁴

24. Finalmente, el accionante solicita que se active la fase de seguimiento para supervisar periódicamente el cumplimiento del dictamen y evitar la vulneración de derechos. Al respecto, esta Corte señaló que las medidas deben implementarse en su integralidad dentro de plazos razonables acorde a cada situación. No obstante, con el objetivo de coadyuvar en lo que corresponda para afrontar la calamidad pública por la propagación de la pandemia de COVID-19, el 16 de abril de 2020, la Corte resolvió iniciar de oficio la fase de seguimiento de los dictámenes constitucionales N° 1-20-EE/20A y 1-20-EE/20A sobre, entre otros parámetros, el “*ingreso adecuado de personas nacionales y extranjeras con residencia en el país*”.¹⁵

V. Decisión

En mérito de lo expuesto, administrando justicia constitucional y por mandato de la Constitución de la República del Ecuador, el Pleno de la Corte Constitucional resuelve:

1. Desestimar la acción de incumplimiento planteada.
2. Disponer que la información presentada en este caso se incorpore a la causa N° 1-20-EE, que se encuentra en fase de seguimiento.
3. Notificar la presente decisión a los correos electrónicos señalados por las partes en cumplimiento del artículo 1, numeral 2 de la Resolución del Pleno de la Corte Constitucional No. 004-CCE-PL-2020 y archivar la causa.



**Daniela Salazar Marín
PRESIDENTA (S)**

¹⁴ La obligación de las representaciones consulares para proteger derechos se encuentra en la Convención de Viena sobre Asuntos Consulares (artículos 5 y 36.1.c). La Corte Interamericana de Derechos Humanos, en su Opinión Consultiva OC-16/99 (1 de octubre de 1999) sobre “El derecho a la información sobre la asistencia consular en el marco de las garantías al debido proceso legal”, ha establecido, en su párrafo 80, que “*una función primordial del funcionario consular, [es] el otorgamiento de asistencia al nacional del Estado que envía en la defensa de sus derechos ante las autoridades del Estado receptor.*”

¹⁵ Corte Constitucional, Auto de apertura de fase de seguimiento No. 1-20-EE/20, párrafo 9. La Corte solicitó que el Estado informe sobre el ingreso adecuado de personas nacionales y extranjeras con residencia en el país, y sus gestiones en cuanto a “*e) El número de personas ecuatorianas y extranjeras residentes que ya han retornado y aquella que aún se encuentran en el exterior y requieren ingresar al Ecuador. h) El establecimiento de mecanismos de coordinación con otros Estados y compañías de aviación para el ingreso cuando existan las condiciones propicias y las autoridades ecuatorianas competentes lo dispongan*”.

Razón: Siento por tal, que la Sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional con ocho votos a favor, de los Jueces Constitucionales Karla Andrade Quevedo, Ramiro Avila Santamaría, Carmen Corral Ponce, Agustín Grijalva Jiménez, Enrique Herrería Bonnet, Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez y Daniela Salazar Marín, en sesión extraordinaria de martes 21 de abril de 2020; el Juez Constitucional Hernán Salgado Pesantes no consigna su voto en virtud de la excusa presentada y aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional, en sesión extraordinaria de 7 de abril de 2020.- Lo certifico.

AIDA
SOLEDAD
GARCIA
BERNI

Firmado
digitalmente por
AIDA SOLEDAD
GARCIA BERNI
Fecha: 2020.04.22
11:58:16 -05'00'

Dra. Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

CASO Nro. 31-20-IS

RAZÓN.- Siento por tal, que el texto de la sentencia que antecede fue suscrito el día miércoles veintidos de abril de dos mil veinte, luego del procesamiento de las observaciones recogidas en la sesión respectiva.- **Lo certifico.-**

AIDA
SOLEDAD
GARCIA
BERNI

Firmado
digitalmente por
AIDA SOLEDAD
GARCIA BERNI
Fecha: 2020.04.22
12:03:00 -05'00'

Dra. Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

AGB/WFC