

Quito, D.M., 01 de abril de 2020

CASO No. 28-20-IS

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

Sentencia

Tema: En este fallo se resuelve la acción de incumplimiento presentada respecto del literal e) del numeral 1 de la parte decisoria del dictamen No. 1-20-EE/20, por el cual se declaró la constitucionalidad de la declaratoria de estado de excepción por la situación de calamidad pública por la propagación de la pandemia COVID-19, dispuesta en Decreto Ejecutivo 1017, de 16 de marzo de 2020. El accionante alega incumplimiento porque el gobierno no ha facilitado el ingreso de ecuatorianos y extranjeros con residencia en el país.

I. Antecedentes procesales

1. Mediante Decreto Ejecutivo No. 1017, de 16 de marzo de 2020, el Lic. Lenín Boltaire Moreno Garcés, Presidente de la República, declaró el “...estado de excepción por calamidad pública en todo el territorio nacional, por los casos de coronavirus confirmados y la declaratoria de pandemia de COVID -19 por parte de la Organización Mundial de la Salud, que representan un alto riesgo de contagio para toda la ciudadanía y generan afectación a los derechos a la salud y convivencia pacífica del Estado, a fin de controlar la situación de emergencia sanitaria para garantizar los derechos de las personas ante la inminente presencia del virus COVID 19 en Ecuador”.
2. Conforme lo dispuesto en el artículo 166 de la Constitución de la República del Ecuador (CRE), mediante oficio No. T.577-SGJ-20-0170, el Presidente de la República notificó a la Corte Constitucional con el contenido del Decreto Ejecutivo No. 1017 de 16 de marzo de 2020, siendo signada la causa con el **No. 1-20-EE**.
3. En sesión extraordinaria de 19 de marzo de 2020, el Pleno de la Corte Constitucional, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 436 número 8 de la CRE, por unanimidad aprobó el dictamen de constitucionalidad **No. 1-20-EE/20**, por el cual se resolvió la constitucionalidad del estado de excepción declarado en el Decreto Ejecutivo No. 1017, bajo la observancia de ciertos parámetros.
4. El 23 de marzo de 2020, a las 15h35, Pedro Fabricio Villamar, Asambleísta de la República del Ecuador, presentó demanda de acción de incumplimiento, solicitando que: “ ... se declare el incumplimiento del literal e) del numeral 1 del Dictamen Constitucional No.- 1-20-EE de 19 de marzo de 2020, por parte de la Presidencia de la República del Ecuador, en consecuencia se disponga la adopción de medidas

necesarias para permitir el ingreso de los ecuatorianos que se encuentran en condición de vulnerabilidad en el exterior y se ordene al Ejecutivo la disposición inmediata de los recursos públicos para la atención de estos ciudadanos a través de las misiones consulares del Ecuador, al tiempo que solicito de la Corte Constitucional active la fase de seguimiento del Dictamen en ciernes conforme las consideraciones expuestas”.

5. En virtud del sorteo automático realizado en la misma fecha, la causa quedó signada con el **No. 28-20-IS**, correspondiendo su sustanciación a la Jueza Constitucional Carmen Corral Ponce.
6. En sesión extraordinaria de 25 de marzo de 2020, el Pleno de la Corte Constitucional, conforme lo previsto en el inciso final del artículo 7 del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional, resolvió dar atención prioritaria a la causa No. 28-20-IS, por ser un tema que reviste importancia por el contexto actual de estado de excepción declarado por la situación de calamidad pública que atraviesa el país, de tal forma que de manera excepcional se lo atienda obviando el orden cronológico de tramitación de las causas.
7. El 26 de marzo de 2020, la jueza constitucional sustanciadora, Carmen Corral Ponce, avocó conocimiento de la causa, y notificó con el contenido de la demanda a la Presidencia de la República.
8. Mediante comunicación de 30 de marzo de 2020, el Presidente de la Corte Constitucional, Hernán Salgado Pesantes, solicitó a la Secretaría General que se ponga en conocimiento del Pleno su excusa para conocer el presente caso, misma que fue aceptada en sesión de Pleno Extraordinario de 1 de abril de 2020.

II. Argumentos y pretensión de la acción

9. En su demanda el accionante manifiesta que *“(…) si bien esta Corte calificó la constitucionalidad del estado de excepción decretado, lo hizo bajo claras condiciones que deben ser observadas, respetadas y cumplidas por el o los órganos estatales encargados de la aplicación de dicho estado, siendo este la Presidencia de la República del Ecuador a través de sus órganos adjuntos y dependientes, que en el presente caso vendrían a ser los Órganos constantes en el punto 1 de la presente Acción de Incumplimiento”¹.*
10. Refiriéndose al Comité de Operaciones de Emergencia Nacional, indica que *“...existe un órgano capaz de ejecutar las condiciones bajo las cuales la Corte Constitucional ha aceptado la constitucionalidad del estado de excepción. Para la presente petición, sin embargo, es relevante únicamente la condición establecida en el literal e) del numeral*

¹En su escrito de demanda el accionante señala: *“El Órgano que ha incurrido en el incumplimiento del Dictamen de Constitucionalidad No. 1-20-EE/20, emitido por la Corte Constitucional es la Presidencia de la República del Ecuador, a través de la inacción e inobservancia del Dictamen por parte del Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana; del Ministro de Transporte y Obras Públicas, quien preside el Directorio de la Empresa Pública TAME; La Empresa Pública TAME EP; y, el Comité de Operaciones de Emergencia Nacional”.*

1 de la resolución del dictamen No 1-20-EE/20 del 19 de marzo de 2020. En este sentido, se establece la obligación de permitir el ingreso adecuado de personas nacionales y extranjeros residentes al Ecuador. Se determina que dicho ingreso se debe facilitar a todas las personas que se encuentren en tránsito al Ecuador o que se hallen en zonas fronterizas. Pese de aquello, el Comité de Operaciones de Emergencia a pesar de encontrarse en sesión permanente, no ha tomado medida alguna para establecer los protocolos que aseguren las debidas condiciones sanitarias para permitir el ingreso, con los cuidados debidos, de aquellos ecuatorianos que permanecen en el Ecuador”.

11. Señala asimismo que *“Esta omisión se vuelve aún más grave considerando que, desde la fecha de emisión del dictamen constitucional, han venido al Ecuador múltiples vuelos para evacuar a ciudadanos extranjeros que se encuentran en el Ecuador. No obstante, el incumplimiento en la ejecución del dictamen constitucional por parte del Comité de Operaciones de Emergencia Nacional, ha impedido que dichos vuelos, operados entre ellos por la empresa pública TAME, que van o vienen a evacuar extranjeros transporten a ecuatorianos desde el exterior en su retorno al país”.*
12. También indica que *“...El segundo mandatario ha afirmado que se tomarán medidas para repatriar a los menores de edad que se encuentran actualmente en el extranjero. Si bien los menores de edad también son una prioridad para el Estado, dichas aseveraciones resultan preocupantes pues ponen en evidencian (sic) que, a pesar de conocer el dictamen ya emitido por la Corte Constitucional, se busca dar las facilidades solo a este grupo de atención prioritaria. Esto implicaría en sí mismo un flagrante incumplimiento de las condiciones determinadas por la Corte”.*
13. Seguidamente señala que *“Resulta imperioso que se disponga al Estado a tomar todas las medidas para asegurar el cumplimiento de lo ya dictaminado por la Corte. Entre las medidas a ser adoptadas se incluiría la utilización de aeronaves estatales con suficiente autonomía para repatriar a personas de diferentes partes del mundo, la cooperación internacional e incluso la aplicación de reciprocidad con otras naciones a las cuales el Ecuador actualmente ha facilitado la evacuación de sus connacionales del territorio nacional”.*
14. Refiere lo dispuesto en el artículo 164 número 4 de la Constitución de la República, y señala que *“...incluso si no se estuviera realizando esta petición, la Corte, de oficio, debería verificar el cumplimiento de las condiciones señaladas por esta en el Dictamen emitido el 20 de marzo de 2020...”.*
15. Finalmente, el accionante solicita *“Al tiempo de que se de (sic) trámite a la Acción de Incumplimiento presentado en el presente libelo, solicito del Pleno de la Corte Constitucional, proceda a activar la fase de seguimiento del Dictamen del Dictamen De Constitucional 1-20-Ee/20 (sic) del 19 de marzo de 2020, de conformidad a lo dispuesto en los artículos 100, 101 y 102 del Capítulo IV FASE DE SEGUIMIENTO DE LAS SENTENCIAS Y DICTÁMENES EMITIDOS POR LA CORTE CONSTITUCIONAL, del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional ...”.*
16. El accionante concluye indicando que su pretensión es que: *“...se declare el incumplimiento del literal e) del numeral 1 del Dictamen Constitucional No.- 1-20-EE de 19 de marzo de 2020, por parte de la Presidencia de la República del Ecuador, en*

consecuencia se disponga la adopción las medidas necesarias para permitir el ingreso de los ecuatorianos que se encuentran en condición de vulnerabilidad en el exterior y se ordene al Ejecutivo la disposición inmediata de los recursos públicos para la atención de estos ciudadanos a través de las misiones consulares del Ecuador, al tiempo que solicito de la Corte Constitucional active la fase de seguimiento del Dictamen en ciernes, conforme las consideraciones expuestas”.

III. Consideraciones y fundamentos de la Corte Constitucional

Competencia

17. El Pleno de la Corte Constitucional es competente para conocer y resolver la acción de incumplimiento de sentencias y dictámenes constitucionales, de conformidad con el artículo 436 numeral 9 de la Constitución de la República, en concordancia con el artículo 163 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional.

Análisis constitucional

18. El artículo 436 de la Constitución de la República, en el número 1, establece que la Corte Constitucional es la máxima instancia de interpretación de la Constitución, a través de dictámenes y sentencias, y que sus decisiones tendrán carácter vinculante. En igual sentido, el número 9 de la referida norma constitucional, dispone que corresponde a este organismo conocer y sancionar el incumplimiento de las sentencias y dictámenes constitucionales.
19. Por su parte, el artículo 436 número 8 de la Constitución establece como una de las atribuciones de la Corte Constitucional “*Efectuar de oficio y de modo inmediato el control de constitucionalidad de las declaratorias de los estados de excepción, cuando impliquen la suspensión de derechos constitucionales*”, en tanto que, el artículo 119 inciso segundo de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional establece que este control formal y material constitucional será automático respecto de los decretos que declaren un estado de excepción y de los que se dicten con fundamento en éste.
20. Así, el dictamen de estado de excepción es la decisión a través de la cual la Corte Constitucional se pronuncia sobre la conformidad de la declaratoria de excepción con las normas constitucionales, realizando para el efecto un control formal y material minucioso de su declaratoria y de las medidas dictadas con fundamento en el mismo, es decir, un control constitucional sobre el procedimiento de la declaratoria de estado de excepción, su temporalidad y de las medidas ordenadas en el decreto.
21. En este dictamen, adicionalmente, la Corte Constitucional puede establecer parámetros o pautas como marco de referencia para la actuación del ejecutivo y de las instituciones que deben acatar su cumplimiento, entendiéndose éstos como límites positivos y negativos, de carácter obligatorio.
22. Por otro lado, el inciso primero parte final del artículo 166 de la Constitución determina que dentro de un estado de excepción “... *Si las circunstancias lo justifican, la Asamblea Nacional podrá revocar el decreto en cualquier tiempo, sin perjuicio del pronunciamiento que sobre su constitucionalidad pueda realizar la Corte*

Constitucional”; estableciendo el ámbito del ejercicio para los órganos de control constitucional y control político.

23. Por su parte, el Presidente de la República cuenta con un amplio espectro de facultades para la adopción de acciones, directrices y mecanismos para la ejecución del estado de excepción y la implementación de sus medidas, acorde a las circunstancias y eventos que, dada la particularidad propia de la situación excepcional, son cambiantes y dinámicas, por lo que deben ser ajustadas durante su vigencia, dentro de los parámetros señalados por la Corte Constitucional, sin perjuicio del control político mencionado en el párrafo anterior.

Acción de incumplimiento de dictámenes

24. La Corte Constitucional ha establecido que la acción de incumplimiento de sentencias y dictámenes constitucionales cumple una doble función, la de garantizar un efectivo recurso para la protección de derechos constitucionales y fundamentales por medio de la ejecución de la sentencia y dictamen; y la segunda, la de dar primacía a las normas y derechos contenidos en la Constitución.²
25. En la presente causa se ha alegado el incumplimiento del Dictamen de constitucionalidad **No. 1-20-EE/20**, de 19 de marzo de 2020, por el cual se resolvió la constitucionalidad del estado de excepción por calamidad pública declarado en Decreto Ejecutivo No.1017, de 16 de marzo de 2020, en forma específica refiere el accionante el incumplimiento de lo resuelto en el literal e) del numeral 1 del referido dictamen, que establece:

“e) 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”.

26. El número 1 letra e) del antedicho dictamen, consolida un parámetro de carácter integral, que implica, por un lado, la actuación estatal, y, por otro, la colaboración de los ciudadanos nacionales y extranjeros, a través de un accionar compartido. Así, este parámetro depende de la adopción de las decisiones legítimas de la autoridad competente y de su acatamiento por parte de los ecuatorianos y extranjeros con residencia en el país.
27. Es así que, por una parte, la autoridad competente está llamada a permitir el ingreso de ecuatorianos y extranjeros residentes, a fin de que la medida limitativa no sea absoluta, como lo ha dispuesto la Corte Constitucional; y, por otra, concomitantemente, las personas nacionales y extranjeras deben colaborar y acatar las disposiciones, en cumplimiento de su deber ciudadano contemplado en el artículo 83 número 1 de la Constitución que establece: *“Acatar y cumplir la Constitución, la ley y las decisiones legítimas de autoridad competente”*. Todo esto, a efectos de que los controles y

² Corte Constitucional del Ecuador, Sentencia No. 0012-09-SIS-CC de 8 octubre 2009.

directrices sanitarias resulten óptimos, como también se ha señalado en el dictamen cuyo incumplimiento se demanda.

28. No obstante lo señalado en párrafos anteriores, se advierte que el accionante realiza una interpretación extensiva de lo establecido por la Corte en el parámetro contenido en el número 1 letra e) del Dictamen No. 1-20-EE/20, cuando alega que el Gobierno debe “facilitar” el ingreso de todas las personas que se encuentran en tránsito al Ecuador o se hallan en zonas fronterizas, cuestión que no podría ser dispuesta por esta Corte Constitucional, acorde al alcance del control de constitucionalidad establecido en la Norma Suprema y en la Ley.
29. Por otro lado, es necesario resaltar el hecho de que el estado de excepción declarado en el Decreto Ejecutivo No. 1017, de 16 de marzo de 2020, tiene un periodo de vigencia establecido en 60 días, una temporalidad específica dentro de la cual se adoptarán muchas decisiones y acciones que cumplan el objetivo del estado de excepción bajo los parámetros dados por la Corte Constitucional, por lo que hablar de incumplimiento del literal e) del número 1 de la parte decisoria del dictamen de constitucionalidad No. 1-20-EE/20, a menos de cuatro días de emitido el dictamen de la Corte, no resulta procedente.
30. En este punto es necesario señalar que el propio accionante en su escrito de demanda refiere que el gobierno sí está tomando medidas para solventar la situación de las personas que se encuentran en la situación descrita en el literal e) del número 1 de la parte decisoria del dictamen de constitucionalidad No. 1-20-EE/20, actuaciones que son de público conocimiento, como las medidas adoptadas para permitir el ingreso a menores de edad, y en los últimos días la emisión del “*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*”³.

Fase de seguimiento.

31. El accionante, por otro lado, solicita que esta Corte, al amparo de los artículos 100 al 102, del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional abra la fase de seguimiento del Dictamen No. 1-20-EE/20. Al respecto, como se ha expuesto en esta sentencia, el dictamen de constitucionalidad ha establecido parámetros dentro de los cuales el Ejecutivo debe actuar en la implementación del estado de excepción; por lo que no resulta procedente dicha apertura cuando las medidas deben implementarse en su integralidad dentro de plazos razonables acorde a cada situación.
32. Cabe resaltar que esta Corte Constitucional está consciente de la preocupante realidad que atraviesan ecuatorianos y extranjeros residentes en el país, que no han podido retornar al Ecuador, y, cuyo “ingreso adecuado”, como determina el número 1 letra e) del dictamen No. 1-20-EE/20, resulta apropiado para la protección de ciudadanos nacionales y extranjeros, que se encuentran en esta situación y para la población ecuatoriana en general, dadas las circunstancias excepcionales de calamidad pública,


³ En: <https://www.cancilleria.gob.ec/wp-content/uploads/2020/03/protocolo-covid19.pdf>

mismas que podrán superarse con la colaboración comprometida de toda la sociedad en su conjunto.

IV. Decisión

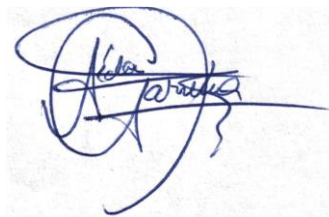
En mérito de lo expuesto, administrando justicia constitucional y por mandato de la Constitución de la República del Ecuador, el Pleno de la Corte Constitucional resuelve:

1. **DESESTIMAR** la acción de incumplimiento de dictamen constitucional correspondiente al caso N°. **28-20-IS**
2. Notifíquese 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-PLE-2020. Publíquese y archívese.



Daniela Salazar Marín
PRESIDENTA (S)

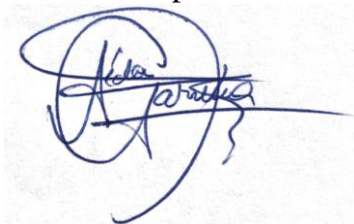
Razón: Siento por tal, que la Sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional con ocho votos a favor, de los Jueces Constitucionales Karla Andrade Quevedo, Ramiro Ávila Santamaría, Carmen Corral Ponce, Agustín Grijalva Jiménez, Enrique Herrería Bonnet, Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez y Daniela Salazar Marín, en sesión extraordinaria de miércoles 01 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. Lo certifico.-



Dra. Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

CASO Nro. 28-20-IS

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



Dra. Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

AGB/WFC