

MEDIDAS CAUTELARES

SEÑOR/A JUEZ/A CONSTITUCIONAL DEL CANTÓN QUITO DE LA PROVINCIA DE PICHINCHA

Dr. Freddy Vinicio Carrión Intriago, en mi calidad de Defensor del Pueblo de Ecuador; Abg. Harold Andrés Burbano Villareal, en calidad de Director General Tutelar de la Defensoría del Pueblo, ante usted muy respetuosamente comparecemos y decimos:

En uso de la facultad que confiere a la DPE el numeral 1 del artículo 215 de la Constitución de la República del Ecuador; al tenor de lo dispuesto en el artículo 9, literal b de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, interponemos la siguiente solicitud de medidas cautelares:

PRIMERO. - NOMBRES Y MÁS GENERALES DE LEY DE LOS SOLICITANTES

De conformidad al art. 32 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, las presentes medidas cautelares son solicitada por el Dr. Freddy Vinicio Carrión Intriago, en calidad de Defensor del Pueblo de Ecuador, y Abg. Harold Andrés Burbano Villareal, en calidad de Director General Tutelar de la Defensoría del Pueblo.

Las medidas cautelares son solicitadas a favor de las personas ecuatorianas y las personas extranjeras residentes en el Ecuador que se encuentran en el exterior, que no han podido regresar a territorio ecuatoriano debido a la emergencia causada por la pandemia del COVID-19.

SEGUNDO. - ENTIDAD U ÓRGANO CONTRA QUIEN SE PROPONE ESTA SOLICITUD DE MEDIDA CAUTELAR

La presente medida cautelar se interpone en contra del señor Lenín Boltarire Moreno Garcés, Presidente de la República del Ecuador; el señor José Valencia, Ministro de Relaciones Exteriores; la señora María Paula Romo, Ministra de Gobierno; el señor Juan Carlos Zevallos, Ministro de Salud Pública; y la señora Alexandra Ocles Padilla, Secretaria de Gestión de Riesgos.

De conformidad al art. 2 y 6 de la Ley Orgánica de la Procuraduría General del Estado, sírvase contar en la presente causa con el señor Procurador General del Estado.

TERCERO. - FUNDAMENTOS DE HECHO Y DE DERECHO - DESCRIPCIÓN DEL HECHO QUE AMENAZA CON VIOLAR DERECHOS CONSTITUCIONALES

Como es de conocimiento público, la pandemia del COVID-19 ha afectado de manera grave al Ecuador y el mundo en todos los ámbitos y niveles. Frente a esto, la Presidencia de la República emitió los Decretos Presidenciales No.1017 y 1019, donde se limitó el ejercicio de varios derechos, entre ellos, el ingreso y salida del Ecuador.

Consecuentemente, la Corte Constitucional, mediante los correspondientes dictámenes de constitucionalidad, aclaró que la restricción de retorno al Ecuador no es absoluta, pues es obligación del estado garantizar el derecho al retorno voluntario de las personas ecuatorianas y personas extranjeras residentes en el Ecuador que se encuentran en el exterior.

No obstante, también es de conocimiento público que muchos connacionales y residentes fueron alcanzados por la pandemia en el exterior y que su retorno se ha complicado al punto de poner sus vidas en alto riesgo fuera del país.

La Defensoría del Pueblo ha recogido desde el 13 de marzo de 2020 información de las personas ecuatorianas en el exterior y personas residentes que desean regresar al país. Desde entonces se han contabilizado alrededor de 2700 registros, donde se puede observar la vulnerabilidad y la situación de desesperación de las personas que no han podido retornar al país.

Frente a esta realidad la Defensoría del Pueblo ha realizado continuos exhortos a las autoridades, como el que consta en el Oficio No. DPE-DP-2020-061-O, de fecha 21 de marzo de 2020, donde se exhortó a las máximas autoridades del estado velar por la protección de los derechos de las personas, incluyendo entre éstos el derecho a retornar.

a) Sobre los derechos de las personas pertenecientes a los grupos de atención prioritaria y su derecho a la unificación familiar

El 23 de marzo de 2020, el MREMH emitió el *Protocolo para el ingreso, 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 discapacidad y de la tercera edad (en adelante el Protocolo)*, donde se reguló el retorno de las personas pertenecientes a los grupos de atención prioritaria.

Conforme lo dispuesto en el *Protocolo*, si bien el Estado ha posibilitado el retorno de personas pertenecientes a los grupos de atención prioritaria, en la ejecución de esta medida es necesario garantizar la no separación de núcleos familiares, a fin de evitar incrementar el grado de vulnerabilidad de las personas que necesitan el cuidado y protección de sus familias.

La Defensoría del Pueblo considera necesario que el alcance del Protocolo se extienda para las familias de personas pertenecientes a los grupos de atención prioritaria, lo que además tendría efectos en la denunciada inutilización de la capacidad máxima de los aviones, pues se ha detectado que muchos vuelos no han copado ni siquiera la mitad del aforo permitido.

Mediante estas acciones, se evitaría la violación de los derechos de atención prioritaria de las personas en condición de vulnerabilidad, conforme lo establece el art. 35 de la CRE, así como la garantía del derecho a la agrupación familiar determinado en el art. 40 de la CRE y los estándares internacionales dictados por la Organización Internacional de Migrantes (OIM).

b) Sobre la supeditación del ejercicio a retornar a la condición económica

Una gran cantidad de personas ha denunciado que los costos de los vuelos “humanitarios” son extremadamente altos, en muchos casos superiores a los USD 1000.00. Este hecho implica para muchas personas la falta de asequibilidad de los vuelos y consecuentemente la supeditación del ejercicio del derecho a retornar a la condición

económica; es decir, si bien el Estado permite el retorno a través de vuelos “humanitarios”, solo quienes tienen capacidad económica para adquirirlos podrán ejercer el derecho a retornar.

Este hecho, además de amenazar el derecho a retornar establecido en el art. 40 de la CRE, implica una inobservancia del principio de aplicación contenido en el art. 11.2 de la CRE, respecto a la no discriminación por la condición económica, y se constituye en una grave amenaza de violación del derecho a la igualdad formal y material contenido en el art. 66.4 de la CRE.

Por otra parte, en aplicación del *Protocolo*, quienes llegan al Ecuador están en la obligación de mantenerse en aislamiento obligatorio por 14 días. Este aislamiento debe realizarse en un hotel designado por la autoridad nacional y los gastos de alojamiento y alimentación corren exclusivamente por cuenta de las personas en aislamiento.

Al respecto, es también necesario indicar que, según la información recogida por la Defensoría del Pueblo, para el alojamiento se ha dispuesto únicamente de dos hoteles, Park Inn by Radisson y el Hotel Rincón Escandinavo, cuyos costos ascienden a USD 57.00 por persona cada noche. Adicionalmente, varias personas han reportado que los hoteles hacen un recargo adicional de USD 17.00 diarios por las comidas por persona.

Estos pagos adicionales también suponen una amenaza grave de los derechos de las personas, pues para retornar deben contar con la cantidad necesaria para pagar el hospedaje y la alimentación. De hecho, quienes han retornado, indicaron a la Defensoría del Pueblo que fueron advertidos que su regreso dependía de que puedan pagar esos valores, sin haberles ofrecido otras opciones. También las personas han referido que, pese a que el *Protocolo* establece que se darán alternativas de pago, al llegar al hotel se les cobró la totalidad de los gastos por los 14 días.

Frente a estos hechos la Defensoría del Pueblo considera que es necesario que el Estado posibilite a las personas tener varias alternativas de hospedaje, de forma que sean más accesibles de acuerdo con la capacidad de pago de las personas, pues es

evidente que, para familias compuestas por varios miembros, asumir estos costos para ejercer un derecho se convierte en una imposibilidad material del ejercicio de derechos.

Supeditar el ejercicio del derecho a retornar a la capacidad económica supone una grave amenaza al derecho constitucional a retornar establecido en el art. 40 de la CRE, así como el art. 66.4 de la CRE y los tratados y convenios internacionales de derechos humanos, entre ellos, el art. 11 de la Declaración Universal de Derechos Humanos. En este sentido, la Corte Interamericana de Derechos Humanos, al integrar los derechos de las personas migrantes al Sistema Interamericano de Derechos Humanos, precisó:

(...) Al referirse, en particular, a la obligación de respeto y garantía de los derechos humanos, independientemente de cuáles de esos derechos estén reconocidos por cada Estado en normas de carácter interno o internacional, la Corte considera evidente que todos los Estados, como miembros de la comunidad internacional, deben cumplir con esas obligaciones sin discriminación alguna, lo cual se encuentra intrínsecamente relacionado con el derecho a una protección igualitaria ante la ley, que a su vez se desprende 'directamente de la unidad de naturaleza del género humano y es inseparable de la dignidad esencial de la persona'.¹

Conclusivamente, el Estado Ecuatoriano debe garantizar que el ejercicio del derecho a retornar se ejerza, después de un análisis de razonabilidad, con la menor dependencia posible de la capacidad económica de la persona que retorna en la emergencia

c) Sobre el derecho a la información clara y veraz

Por otra parte, la Defensoría del Pueblo ha podido observar que no existe claridad en la información que las autoridades ponen a disposición de las personas ecuatorianas y residentes en el Ecuador que se encuentran en el exterior. Por ejemplo, las personas no conocen si puede viajar el grupo familiar cuando uno de los miembros es parte de los grupos de atención prioritaria, tampoco conocen las alternativas de hoteles y los precios

¹ Condición jurídica y derechos de los migrantes indocumentados. Opinión Consultiva Corte IDH OC18/2003, 17 de septiembre de 2003, Serie A No. 18, párr. 100. Disponible en: http://www.corteidh.or.cr/docs/opiniones/seriea_18_esp.pdf

de éstos, ni la forma cómo se procede a la toma de la prueba COVID-19. En todos los casos, las personas han informado que conocen de estos hechos durante el traslado, por lo que en su viacrucis se encuentra acompañado por una fuerte sensación de incertidumbre que conlleva un deterioro emocional agravado.

Esta situación amenaza el derecho constitucional al acceso a la información establecido en el art. 18 de la CRE, que garantiza a las personas el acceso a la información veraz y oportuna. En este caso, señor/a juez/a, resulta imprescindible que las personas cuenten con información clara de los procesos a los que se someterán y sus condiciones, pues de ello depende el ejercicio de sus derechos, incluyendo entre éstos el derecho a la vida, la salud y el retorno a Ecuador, más aún si se considera que se encuentra en una situación emergente que deviene de una grave pandemia.

d) Sobre el derecho a la salud

De la información recogida por la Defensoría del Pueblo, se ha podido identificar que a ninguna de las personas que llegaron desde México se les ha practicado la prueba COVID-19 en cumplimiento del *Protocolo*.

Las personas han manifestado que al llegar al Ecuador se les ha consultado si presentaban o no síntomas, quienes no presentaron síntomas fueron puestos en aislamiento obligatorio y se les informó que el MSP haría seguimiento a su condición de salud, mas en ningún caso se le sometió obligatoriamente a la prueba para detectar el COVID-19. La Defensoría no ha recibido información de personas sintomáticas que hayan retornado en cumplimiento del *Protocolo*.

Pese a que la principal forma de prevenir el contagio masivo de COVID-19 es la práctica de pruebas, y a pesar de que el propio *Protocolo* ordena su toma, la falta de aplicación de éstas produce una grave amenaza de violación del derecho constitucional a la salud establecido en el art. 32 de la CRE.

En este sentido, resulta imperativo que el MSP realice de manera obligatoria, al momento de arribo de las personas, las pruebas de COVID-19 en cumplimiento del *Protocolo*.

CUARTO.- IDENTIFICACIÓN CLARA DE LA PRETENSIÓN

De acuerdo con lo prescrito en el artículo 33 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, se solicita se ordene las siguientes medidas cautelares:

1. Sobre los derechos de atención prioritaria y la unificación familiar, solicitamos ordene al MREMH incluya entre los beneficiarios del *Protocolo* a quienes conforman el núcleo familiar de las personas pertenecientes a los grupos de atención prioritaria.
2. Sobre los derechos a la igualdad y no discriminación para el ejercicio del derecho a retornar, se ordene a los accionados que pongan a disposición de las personas que retornan varias opciones de hospedaje, de manera que puedan acceder a ellas de acuerdo con su capacidad de pago. Para este fin, los accionados deberán, inmediatamente, gestionar con el sector hotelero la facilitación del servicio de hospedaje y acordarán, conforme lo establece el *Protocolo*, las facilidades de pago correspondientes que se ofrecerán a las personas que retornen.
3. Sobre el derecho a la salud, se ordene al MSP que tome las pruebas de COVID-19, inmediatamente al arribo de las personas que retornan.
4. Sobre el derecho a la información clara y veraz, se ordene al MREMH establezca un solo canal de información oficial e informe claramente sobre las opciones de hospedaje, los costos de estadía y alimentación, así como los demás detalles que involucran el cumplimiento de lo establecido en el *Protocolo*. Así mismo, solicitamos se ordene a los accionados informen inmediatamente a las personas que no forman parte de los grupos de atención prioritaria la forma cómo ejercerán su derecho a retornar al país, para este fin, los accionados elaborarán un *Protocolo* adicional que será puesto en conocimiento de las personas que desean retornar.

QUINTO.- DECLARACIÓN DE QUE NO SE HA PLANTEADO OTRA MEDIDA CAUTELAR

Declaramos bajo juramento ante su autoridad que no hemos presentado ninguna otra medida cautelar por la misma materia, objeto, y causa.

SEXTO.- ELEMENTOS QUE VISIBILIZAN LA AMENAZA DE LOS DERECHOS CONSTITUCIONALES

Si bien, de conformidad al art. 33 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, la solicitud de medidas cautelares no requiere la presentación de pruebas, enunciamos los siguientes elementos que pueden aportar en la formación del criterio judicial sobre la amenaza:

1. Cuenta de Twitter del grupo @DerechoVolver, donde podrá visualizar con amplitud las denuncias que configuran las amenazas relatadas.
2. Base de datos de las aproximadamente 2700 personas que desean retornar al Ecuador.
3. Oficio No. DPE-DP-2020-0061-O, de fecha 21 de marzo de 2020, remitido por el señor Defensor del Pueblo, Dr. Freddy Carrión.

SÉPTIMO. - AUTORIZACIONES Y NOTIFICACIONES

De conformidad con lo previsto en el artículo 9 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, los accionantes quedan autorizados, a fin de que en forma individual o conjunta suscriban cuanto escrito sea necesario, asistan a la audiencia pública y realicen las gestiones necesarias en la presente solicitud de medidas cautelares.

Parte accionante

Las notificaciones que nos correspondan las recibiremos en el casillero judicial No. 5676 del Palacio de Justicia de Quito, perteneciente a la Defensoría del Pueblo de Ecuador, así como también en las direcciones electrónicas fcarrion@dpe.gob.ec, haburbano@dpe.gob.ec y jasolorzano@dpe.gob.ec.

Parte accionada

Pese a que en el conocimiento de las medidas cautelares no es necesaria la notificación formal de las partes involucradas, conforme el art. 33 de la LOGJCC, podrá usted hacer conocer a los accionados en las siguientes direcciones:

- a) Al señor Presidente de la República del Ecuador en el Palacio Nacional, ubicado en la García Moreno N10-43 entre Chile y Espejo.
- b) Al señor Ministro de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana en la calle Carrión E1-76 y Av. 10 de Agosto.
- c) A la señora Ministra de Gobierno en la calle Benalcázar N4-24 y Espejo.
- d) Al señor Ministro de Salud en la Av. República del Salvador 36-64 y Suecia
- e) A la señora Secretaria de Gestión de Riesgos en Av. 6 de Diciembre N44-125 Rio Coca
- f) Al señor Procurador General del Estado se le citará en la Av. Amazonas N39-123 y José Arízaga.

Firmamos a continuación.

Dr. Freddy Carrión Intriago
Defensor del Pueblo de Ecuador

Abg. Harold Burbano Villarreal
Director General Tutelar