

**SALA ESPECIALIZADA DE LO PENAL, PENAL MILITAR, PENAL POLICIAL Y
TRÁNSITO DE LA CORTE PROVINCIAL DE JUSTICIA DE PICHINCHA**

No. proceso: 17460-2020-01647
No. de Ingreso: 1
Acción/Infracción: ACCIÓN DE PROTECCIÓN
Actor(es)/Ofendido(s): FREDDY CARRION-DEFENSOR DEL PUEBLO
Demandado(s)/Procesado(s): LCDO. LENIN MORENO GARCES, PRESIDENTE CONSTITUCIONAL DE LA REPUBLICA DEL ECUADOR
ECON. OTTO SONNENHOLZNER, VICEPRESIDENTE CONSTITUCIONAL DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR
EMBAJADOR JOSE VALENCIA, MINISTRO DE RELACIONES EXTERIORES Y MOVILIDAD HUMANA
ABG. MARIA PAULA ROMO, MINISTRA DE GOBIERNO
DR. JUAN CARLOS ZEVALLOS, MINISTRO DE SALUD
LCDA. ALEXANDRA OCLES, SECRETARIA DE GESTION DE RIESGOS
DR. IÑIGO SALVADOR, PROCURADOR GENERAL DEL ESTADO

Fecha	Actuaciones judiciales
--------------	-------------------------------

11/08/2020 RECHAZAR RECURSO DE APELACION

10:02:14

VISTOS.- Encontrándose legalmente integrado este Tribunal de Alzada, procede a emitir la resolución respectiva del recurso de apelación interpuesto por doctor Freddy Vinicio Carrión Intriago, Defensor del Pueblo del Ecuador, en contra de la sentencia de Acción de Protección, emitida por el doctor Baño Palomino Patricio Gonzalo, Juez de la Unidad Judicial de Tránsito con sede en el Distrito Metropolitano de Quito, provincia de Pichincha, de fecha 4 de junio de 2020, por medio de la cual ha resuelto no conceder la acción de protección, presentada por el accionante doctor Freddy Vinicio Carrión Intriago, Defensor del Pueblo del Ecuador. Radicada la competencia en esta Sala Especializada, en razón del trámite y sorteo de ley, según así lo dispone la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, encontrándose el proceso en estado de resolver, previamente hacerlo se considera: PRIMERO.- COMPETENCIA.- Esta Sala es competente para conocer y resolver sobre la apelación de la sentencia venida en grado, por así disponerlo los artículos 86 de la Constitución; 8, 166, número 2, y 24 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional; en concordancia con el artículo 208, números 1 y 8 del Código Orgánico de la Función Judicial. SEGUNDO.- VALIDEZ PROCESAL.- Al no evidenciarse omisión de solemnidad sustancial que acarree la nulidad procesal, el proceso es válido y así se lo declara. TERCERO.- FUNDAMENTOS DE HECHO 3.1.- DEL ACCIONANTE.- El accionante, a través de su patrocinador, el abogado Harold Andrés Burbano Villarreal, señaló: Que el artículo 40 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, establece que para que proceda una acción de protección, se deben cumplir tres parámetros: en primer lugar que exista una violación a derechos constitucionales; en segundo lugar, la evidencia de acción u omisión de autoridad pública o de un particular; y en tercer lugar, que la pretensión no tenga otro camino u otra vía judicial para ser impugnada; el segundo de éstos, nos lleva a lo dispuesto en el artículo 41 de numeral 2 ibídem, es decir, se puede interponer una acción en contra de una política pública, pero que se entiende por ésta?, el artículo 85.1 de la Constitución de la República del Ecuador-CRE, señala que: "La formulación, ejecución, evaluación y control de las políticas públicas y servicios públicos que garanticen los derechos reconocidos por la Constitución, se regularán de acuerdo con las siguientes disposiciones: 1. Las políticas públicas y la prestación de bienes y servicios públicos se orientarán a hacer efectivos el buen vivir y todos los derechos, y se formularán a partir del principio de solidaridad"; en la lógica del artículo 3.1, del mismo cuerpo normativo; de modo que la política pública es una herramienta para cumplir y hacer cumplir los derechos constitucionales, la que está en manos de la función ejecutiva; por su parte la función legislativa tiene la garantía normativa, es decir, emitir normas que permitan cumplir y hacer cumplir los derechos; y, finalmente la función judicial a través de las garantías jurisdiccionales puede modificar o ajustar esa política pública; siendo esto último lo que nos trae a esta acción de protección, y a fin de analizarla debemos usar la metodología del diseño, ejecución, monitoreo y evaluación de la política pública. Ahora bien, ¿de qué forma? existe un problema de derechos pues existen ecuatorianos varados en el exterior que necesitan volver; qué derechos están detrás? están vulnerando el derecho a la asistencia consular, de integridad física y psicológica, el de retornar, el de vida digna y el de la familia. Que la política pública para que pueda ser impugnada debe generar privación de derechos, que según el Diccionario Jurídico de la Cabanellas, es privar quiere decir limitar o restringir. Que para poder lograr que los ecuatorianos que se encuentran en el exterior puedan retornar al país, el Estado ha cometido varios actos u omisiones, entre los que destaca la emisión del Acuerdo Interministerial No. 003 de 14 de marzo de 2020 emitido por los Ministerios de Relaciones Exteriores y de Gobierno, a través del cual se suspende el ingreso del transporte aéreo a territorio ecuatoriano, la Resolución del COE Nacional de 14 de marzo de 2020 con el que se decide cerrar las fronteras, vale mencionar que a partir de su vigencia, la Cancillería anunció un registro informal en el cual se pudieron sistematizar alrededor de 1250 personas en los primeros días; el 24 de marzo se emite por parte de COE un protocolo para el ingreso al país durante el estado de excepción de varias personas en estado de vulnerabilidad, habiendo encargado de su ejecución a los Ministerios de Salud, Gobierno y Relaciones Exteriores; así

mismo la resolución del COE del 22 de abril se dispone la reanudación de los llamados vuelos humanitarios; además, en medio de todas estas acciones y prácticas se emitieron actos administrativos y de simple administración que los complementen o los efectivicen, es por ello que hablamos de una política pública que perjudica a los ecuatorianos y residentes en el Ecuador que se encuentran en el exterior. Que el análisis de la política pública debe empezar por su diseño, pues existe una relación lógica entre la restricción del derecho a retornar al país y el cumplimiento del Aislamiento Preventivo Obligatorio-APO, en ese sentido no existió un diseño adecuado de la política pública, pues no existió un adecuado registro, no existió un procedimiento de información oportuno y confiable, no se estableció la necesidad de realizar pruebas COVID 19 en el momento de la llegada de las personas ecuatorianas en el exterior algo que debió garantizarse y comprometerse por parte de las instituciones públicas que se encuentran activando y ejecutando esta política pública, no se realizó un protocolo para el transporte adecuado y seguro del aeropuerto hacia los lugares de aislamiento preventivo obligatorio, tampoco se pensó en realizar el aislamiento domiciliario en cuanto la prueba resultara negativa; tampoco se le dio un enfoque interseccional tomando en cuenta la condición socio económica de las personas y su estado de vulnerabilidad o doble vulnerabilidad, en consecuencia lo que hace la política pública priva del libre ejercicio y goce de los derechos constitucionales, por lo que no cumple con el parámetro de la proporcionalidad. De otro lado, su ejecución tiene que con las competencias de cada uno de los demandados: así, la Presidencia de la República, es el ente rector que tiene la capacidad para monitorear, ejecutar y cambiar su práctica; la Vicepresidencia de la República, porque preside el COE, siendo el Vicepresidente quien el 14 de marzo anunció el cierre de fronteras aéreas y terrestres; la Secretaría de Riesgos, porque nos encontramos en el marco del Estado de Excepción y de una Emergencia Sanitaria, por lo que se encuentra obligada a diseñar, monitorear y ejecutar adecuadamente la política; el Ministro de Relaciones Exteriores, en relación a ser el ente rector de acuerdo con la Ley de Movilidad Humana y la Constitución de la República del Ecuador de ejecutar la política de movilidad humana; el Ministerio de Gobierno, en relación a su poder de executor de dicha política; y, finalmente el Ministerio de Salud Pública pues es quien tiene que tomar los protocolos adecuados. Ahora bien, en el ejercicio de esta política pública ha generado daño económico, psicológico y familiar; económico porque solamente se ha permitido que ingresen vuelos chárter, es decir, no habido un interconexión con las aerolíneas para que puedan entrar vuelos comerciales, no se respetan los vuelos ya comprados, las personas que están en el exterior no pueden pagar vuelos de entre 600 a 1200 dólares cuando normalmente cuestan 300 dólares, es decir, 400% de inflación; en este sentido el relación al derecho de asistencia consular reconocido en el artículo 40.1 de la Constitución de la República del Ecuador, los artículos 8 y 22 de la Convención Interamericana de Derechos Humanos y su interpretación consultiva No. 16; el derecho a la salud, reconocido en el artículo 32 de la Constitución de la República del Ecuador, porque las personas que retornan no han sido puestas en la mejor condición para garantizar el mejor nivel de salud; el derecho a la igualdad y no discriminación previsto en el artículo 11.2 de la Constitución de la República del Ecuador, artículo 24 de la Convención Interamericana de Derechos Humanos, en este sentido el protocolo que es parte de la política pública no cumple con los requisitos de razonabilidad ni objetividad que pide la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos y la misma Jurisprudencia de la Corte Constitucional; el derecho a la integridad física y psicológica, pues son 55 días sin poder volver a ver a tu familia, sin poder estar cerca de tus seres queridos, el hecho de que tu país no te permite el ingreso esto genera ya un daño psíquico que tiene que ser reparado; y, finalmente el derecho a la familia de los Ecuatorianos en el exterior, reconocido en el artículo 40.2 y 4 de la CRE, pues la políticas públicas que garanticen el derecho de la familia de los ecuatorianos del exterior de volver. El tercer aspecto es que la política pública tiene que ser reformulado, en ese sentido existió o ha existido un monitoreo inadecuado de ella, el monitoreo es una obligación exclusiva de cumplimiento de derechos, es decir, la reformulación tiene que darse para poder adecuar la política pública a la Constitución, ?Cómo debe darse? Conforme lo establecido en la Constitución de la República del Ecuador, el artículo 85 numeral 3 de la CRE, señala que tiene que darse en razón con la participación ciudadana, ?han participado las familias de las personas ecuatorianas en el exterior en el monitoreo de la política pública? no, ?han participado las personas ecuatorianas en el exterior en el monitoreo y la formulación de la política pública? no. Finalmente debemos analizar el numeral 3 del artículo 40 de la Ley de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, es decir, la existencia de otro mecanismo de defensa judicial adecuado y eficaz para proteger el derecho violado, en ese sentido se escuchará, por ejemplo, que ya se planteó previamente una acción de medidas cautelares, tal vez por la misma identidad objetiva; puede haber identidad objetiva en esta medida cautelar, pero no existen identidad subjetiva porque en este caso lo que estamos es más la pretensión en una medida cautelar como bien dice la Constitución; por otro lado la pretensión en una acción de protección esta tutelar, y en una acción de protección contra política pública, la pretensión es, la reformulación o la readecuación de la misma. Derechos Vulnerados: Derecho a la libre movilidad, derecho a la salud, además del derecho a la información y asistencia consular Pretensión.- Se establezca una política pública que permita el retorno de las personas ecuatorianas y residentes en el Ecuador que se encuentran en el exterior y desean retornar al país en el contexto de la emergencia sanitaria producida por el COVID, sin violentar derechos constitucionales. 3.2.- DE LOS ACCIONADOS: 3.2.1.- El doctor Erick Richard Pineda, en representación del Licenciado Lenín Moreno Garcés, Presidente Constitucional de la República del Ecuador, señaló: - Que la pandemia por el virus COVID-19 afecta no solo a la República del Ecuador, sino a nivel mundial, que ha cogido por sorpresa a todos los Estados. Que las políticas públicas son aquellas que constan en el plan nacional de desarrollo; y, cuando se presentan situaciones de excepción no previstas o no queridas por los Estados, las Constituciones de todos los países establecen y facultan generalmente al poder ejecutivo a establecer estados de excepción. Que la naturaleza de los estados de excepción es que son extraordinarios, emergentes, deben ser justificados, implican también la limitación, la restricción, la suspensión de diversos derechos constitucionales, pues responden a la situación emergente; - Que la declaratoria de estado de

excepción, debe someterse a un control constitucional, la emisión del decreto de emergencia que declara el estado de excepción, se encuentra previsto en el artículo 164 de la Constitución de la República del Ecuador de la Constitución; - Que por la emergencia de salud pública el señor Presidente Constitucional de la República, emitió el decreto ejecutivo No. 1017 declarando el estado de excepción; y, luego un alcance mediante el No. 1019 de 23 de marzo del 2020 estableciendo medidas especiales en la provincia del Guayas dado el caso de calamidad especial que se vivía en esta provincia. Que la Constitución establece un control de constitucionalidad a todos los decretos en donde se declaran Estados de emergencia, el que está asignado a la Corte Constitucional de acuerdo con el artículo 429 de la CRE, la Corte verifica, controla, determina que las medidas tomadas por el Presidente de la República sean justificadas, que las restricciones adoptadas, las limitaciones de derechos sean adecuadas frente a la medida; este control lo hizo a través de dos sentencias que determinan que dichos decretos son constitucionales. La Corte Constitucional entonces señaló: que el estado de calamidad justificaba la suspensión, la restricción, la limitación en términos de movilidad, que se tomen medidas especiales frente a la situación de calamidad en el orden de la salud, que el Presidente estaba presentando su política de emergencia, no política pública, de manera adecuada, que las medidas eran las correctas. A través de éstos 2 fallos la Corte Constitucional establece una serie de parámetros en base a los cuales tenía que restringirse ciertos derechos como el de movilidad; sin embargo, cito a la Corte Constitucional, determinó que lo establecido por el Presidente se encontraba dentro de sus facultades privativas, exclusivas, y que tanto por el fondo como por la forma cumplían la Ley; por lo que no es impertinente una acción de protección a través de la que se pretenda reformar lo establecido por el Presidente de la República, pues los fallos y los autos que expida la Corte Constitucional son inapelables y de última instancia y facultada en el artículo 436 numeral 8 de la CRE puede hacer el seguimiento de sus fallos, siendo así dicta el auto de apertura de la fase de seguimiento dentro del caso 120 EE de abril del 2020. Que es la Corte Constitucional la que está haciendo el control de constitucionalidad respecto del estado de emergencia, respecto de las políticas aplicadas respecto de las leyes determinadas y no cabe una impertinente acción de protección a través de la cual se pretende vulnerar lo que ya está establecido por la Corte Constitucional o cambiar lo que ha dispuesto. Que es importante determinar lo que nos dice el numeral 10 del citado auto “Dentro de sus competencias y de los límites señalados, considerando el impacto de la pandemia en nuestro país, la Corte considera necesario efectuar el seguimiento de los dictámenes sobre los estados de excepción y de los puntos decisorios 1(a), 1(e), 1(g) y 1(j) del dictamen N° 1-20EE/20A, y 1(a), 1(d) y 1 (e) del dictamen N° 1-20-EE/20A: a) alimentación, acceso a medicinas y servicios necesarios para enfrentar el aislamiento; b) protección a personas en situación de vulnerabilidad; c) ingreso adecuado de personas nacionales y extranjeras con residencia en el país…”. Que la acción de protección pretende vulnerar lo establecido por la Corte Constitucional, en los dictámenes que son de conocimiento público. Que la Defensoría del Pueblo también presentó otra acción de medidas cautelares con pretensiones parecidas a las de la presente acción y que fueron rechazadas por impertinentes. Que el artículo 40, 41 y 42 de la LOGJCC establecen claramente requisitos y prohibiciones para que se presente una acción de protección, pensemos en un simple ejemplo; cuando se limita la movilización entre países, cuando un país dice yo no admito a nacionales o extranjeros por “x” causas, aquello es un tema de legalidad, son las razones por las cuales los estados imponen restricciones al ingreso de nacionales y extranjeros, entonces el problema en un estado de emergencia es que se imponen limitaciones en el orden de movilización, que en el caso nuestro fue para evitar la propagación del virus que se establecen límites incluso en las ciudades cuando no pueden efectuar viajes interprovinciales, las limitaciones en el caso de esta pandemia son de tipo especial, esta es una medida adecuada para proteger la salud de las personas, eso significa interponer el interés general sobre el particular, pero también se han establecido algunas acciones de regreso de alrededor de 8200 personas registradas en los diversos consulados, al momento han regresado más de 6700, esto es las dos terceras partes de ecuatorianos que han pedido su regreso, cumpliendo los protocolos, que pueden ser duros, que pueden ser drásticos, pero que son necesarios. 3.2.2.- El doctor Manuel Velepucha Ríos, en representación de la abogada María Paula Romo, Ministra de Gobierno, manifestó: Que de la lectura de la demanda muchos de los verbos que usan en la redacción de la demanda hablan de casos futuros, utilizan los verbos podrá, podrán, solo verbos conjugados en futuro no se ha demostrado que haya existido o que exista una vulneración a un derecho constitucional. Que cuando se le solicita a la Defensoría del Pueblo que aclare o amplíe determinados requisitos modifica la pretensión determinando una supuesta vulneración de derechos en virtud de una deficiente o ineficiente política pública, pero lógicamente quedan atados a las pretensiones que constaban en el primer libelo de la demanda, entonces tenemos una demanda inconsistente, incongruente, que no tiene lógica alguna. Que es importante destacar que la propia Defensoría del Pueblo ha activado en el caso de garantías jurisdiccionales, unas medidas cautelares que ya fueron resueltas, por un juez constitucional cuyas pretensiones son casi idénticas, pero que fueron negadas y ahora utilizan los verbos podrá o supuestamente para tratar de sorprender al juez ?Por qué hago mención a esto? porque de aceptarse las pretensiones desproporcionadas y desmedidas de los legitimados activos tendríamos antinomias judiciales, volviéndose en inejecutable. Que la Corte Constitucional está realizando un seguimiento por los mismos hechos alegados en esta acción de protección de manera literal reconoce el Ministerio de Relaciones Exteriores y el COE auto de apertura de seguimiento número EE20-20 reconoce la propia Corte Constitucional en el párrafo 18 que se han realizado todos los esfuerzos para el ingreso de las personas al Estado Ecuatoriano, es decir la petición que se realiza en esta acción de protección de alguna manera ha sido resuelta ya por la Corte Constitucional y consta en dicho auto de seguimiento. Que en la sentencia por una acción de incumplimiento Caso No. 28-20-IS que se presentó en el mismo sentido los señores magistrados de la Corte Constitucional determinan que las personas nacionales y extranjeras, deben acatar las disposiciones y directrices emitidas por la autoridad competente, y así mismo manifiesta que podrá superarse la emergencia sanitaria con la colaboración de toda la sociedad en su

conjunto, por cuanto no es un hecho común, es excepcional y extraordinario el estado de excepción. Que la parte legitimada activa manifiesta en su demanda, que de manera urgente el Ministerio de Relaciones Exteriores emita un plan de retorno de las personas que no constan en la demanda sino en un supuesto anexo. Que el hecho de solicitar a una entidad cumpla con sus obligaciones legales no está dentro de la esfera de una acción de protección, para eso se encuentra la acción por incumplimiento que es otra garantía jurisdiccional conforme lo determina el artículo 39 de la LOGJCC que señala la acción de protección tendrá por objeto el amparo directo y eficaz de los derechos reconocidos en la Constitución y en otros tratados e instrumentos que no estén amparados por las acciones de Hábeas Corpus, Acceso a la Información Pública, Habeas Data, Acción por Incumplimiento. Que si se pretende que una entidad emita determinada directriz, protocolo, norma, para atender una situación, pese a que ya se lo ha hecho y así lo ha reconocido la Defensoría del Pueblo, no es la acción de protección la vía adecuada que permita o que obligue a una entidad a dar cumplimiento en el marco de sus competencias sobre la base del artículo 226 de la Constitución de la CRE. Que el protocolo ya existe y si consideran que es deficiente o inconstitucional y discriminatorio debe solicitarse a la Corte Constitucional la inconstitucionalidad de algunos de los protocolos sea estos los emitidos por Relaciones Exteriores o por el Ministerio de Salud. Que la parte legitimada activa, ha reconocido que en la demanda no detallan las personas que supuestamente se han perjudicado o se han vulnerado sus derechos y piden dentro de la misma el derecho a la información argumentando que no existe suficiente información disponible que con el artículo 39 de la LOGJCC. Que se habla de la vulneración del derecho a la salud, cuando se han emitido protocolos que se están aplicando por parte del Ministerio de Salud y por el COE. Que se habla de una supuesta vulneración por una ineficiente política pública cuando lo que ocurre actualmente es que hay un Estado de excepción en el que se han adoptado todas las medidas necesarias para salvaguardar los derechos de todas las personas. Que no se ha identificado una sola persona a la que haya vulnerado un derecho.

3.2.3.- La doctora Cristina Terán Varela y el abogado Diego Mora Echeverría en representación del Canciller José Valencia, Ministro de Relaciones Exteriores y Movilidad, señalaron: Que el 11 de marzo del 2020 fue declarado el COVID como una pandemia a nivel mundial y bajo esas condiciones el Ministerio de Relaciones Exteriores desde ese momento ha coordinado a través de sus misiones diplomáticas, consulados y embajadas el establecimiento de una forma de retorno de los ciudadanos que se encontraban en el exterior en colaboración con las entidades públicas. Que esta demanda en la que se manifiesta que actúa por 3012 personas, entendemos que fueron ya verificados los nombres y las cédulas de ciudadanía, por el Defensor del Pueblo, no existe ninguna vulneración de derechos, pues a partir del 21 de abril se abrieron los vuelos humanitarios, para los cual la Cancillería ha realizado todos los esfuerzos para que las personas ecuatorianas y residentes que se encontraban en el exterior puedan retornar al país acogiendo lo establecido el artículo 35 de la CRE, tomando en consideración a las personas en estado vulnerable que se encontraban fuera del país, los niños, las personas que se encontraban sin sus padres, embarazadas, personas de la tercera edad y quienes presentaban algún tipo de discapacidad. Que el Ministerio de Relaciones Exteriores realizó primero la calificación de proporcionalidad para establecer precisamente cuales son las personas que deberían regresar en una primera instancia, es absurdo manifestar que se pretenda agrupar en un solo vuelo a todas las personas, porque existieron algunos en los que venían completos con niños solos que se encontraban en otros países, no podemos mezclar a los niños con todas las personas para que tengan una enfermedad o no, para que luego el Estado sea el culpable de que esos niños fueran contagiados, tenían que establecerse normas de procedimiento, protocolos para eso estaban activados los canales diplomáticos. Que no sabemos a qué se refiere el Defensor del Pueblo cuando manifiesta que se ha vulnerado el derecho al acceso a la información cuando todos los canales diplomáticos estuvieron activados dentro de los consulados y dentro de las embajadas para que puedan comunicarse. Que el Ecuador ha sido uno de los países más garantistas, pues de acuerdo al artículo 226 de la CRE la Cancillería ha coordinado con todas las instituciones para preservar el ingreso de las personas y salvaguardar su integridad tanto de las personas que regresaban como de los 17 millones de ecuatorianos que nos encontramos en territorio nacional, pues si bien es cierto en un primer momento se tomó en consideración lo que establece el artículo 35 de la CRE, también hemos tomado en cuenta que las restricciones para el ingreso eran en todo el mundo, todos los aeropuertos se encontraban cerrados, los vuelos suspendidos, se cerraron las fronteras en este escenario la Cancillería ha realizado todos los esfuerzos para todos los ecuatorianos que se encontraban fuera del país puedan retornar de manera ordenada; el Ministerio no solamente ha realizado un listado sino que ha hecho un seguimiento a través de los consulados y embajadas de cada uno de los ciudadanos que se han comunicado. Que la acción está totalmente desnaturalizada, por cuanto el artículo 88 de la Constitución es claro al decir que cabe la acción de protección por la acción u omisión de autoridad pública o judicial por un acto, en este caso lo que se pretende decir es por omisión por parte del Estado en cuanto a la política pública, situación que no existe, es de conocimiento que la CRE en el artículo 32 garantiza el derecho a la salud, en ese sentido y en concordancia el artículo 139 de la Ley Orgánica de Movilidad Humana, que dispone que cuando el Estado identifique una alerta internacional de salud de acuerdo a los protocolos presentará a dicha persona ante la autoridad sanitaria, en consecuencia, debemos partir del Decreto Ejecutivo No. 1017 aprobado el 16 de marzo determina el procedimiento de ecuatorianos o extranjeros para que regresen al Ecuador que debe seguirse a través de un protocolo, porque básicamente la OMS ha determinado a nivel internacional que la única forma de combatir esta pandemia del COVID-19 es a través de un aislamiento, en ese sentido el deber del estado de precautelar el derecho a la vida es hacerlo de manera organizada, regulada, de tal forma que no estemos en riesgo los 17 millones de ecuatorianos así como las personas que están a cargo de regular aquí en el Ecuador, hasta el momento 8 mil personas han retornado al país de manera segura, cumpliendo los protocolos, porque es lo que manda en este sentido la OMS y que ha impedido un contagio desproporcionado por parte de este enemigo invisible que tenemos los países a nivel internacional como es el coronavirus. Que sobre el decreto ejecutivo 1017 señor juez, la

Corte Constitucionalidad ya resolvió su constitucionalidad y justamente con la sentencia 28-20-IS-20 ya nos dice en el párrafo 22 que las instituciones llamadas a cumplir con esta obligación, es decir el Ministerio de Salud, el Ministerio de Gobierno el Ministerio de Relaciones Exteriores lo están haciendo y en ese sentido también debe existir el apoyo de la ciudadanía para cumplir con este aislamiento preventivo obligatorio. Que como Ministerio de Relaciones Exteriores, estamos precautelando el interés superior a la vida frente a cualquier otro interés, en este sentido la Defensoría del Pueblo señala que se está vulnerando el libre tránsito, no, justamente precautelando la vida es importantísimo el aislamiento preventivo obligatorio y el retorno de los ecuatorianos o los extranjeros a nuestro país que necesariamente deben cumplir con este aislamiento para precautelar su vida y en consecuencia la de los 17 millones de compatriotas. Qué la presente acción de protección no cumple con ninguno de los elementos que nos habla el artículo 40 de la LOGJCC, se habla de una violación a la política pública, no es cierto, violación de política pública hubiese sido de parte del Estado no haber decretado la excepción de emergencia debido a este enemigo invisible que tenemos el COVID, no existe tampoco omisión alguna porque hemos hecho todos los protocolos a fin de que exista un retorno regulado, organizado y siempre cumpliendo con las normas de la OMS, no existe igualmente acción ni omisión de autoridad pública o de un particular como dice el artículo 40 inciso segundo, cuando hasta la actualidad ya existen 8 mil personas que se encuentran en nuestro país, muchos de ellos ya se encuentran realizando el aislamiento preventivo obligatorio y obviamente la presente demanda es totalmente inconducente por cuanto lo que se entiende es que la Defensoría del Pueblo está tratando de la constitucionalidad del decreto ejecutivo 1017 y demás actos normativos, situación totalmente inconducente por cuanto el artículo 88 nos dice claramente cuando cabe la acción de protección en concordancia con lo dispuesto el artículo 39 de la LOGJCC, ya la Corte Constitucional nos dice expresamente que no se debe de desnaturalizar la acción de protección por cuanto la doctrina como la jurisprudencia en materia de derechos constitucionales sugiere que la acción de protección no es un medio para sustituir otro tipo de acciones, pues ello conllevaría a la superposición sobre cualquier otro tipo de garantías jurisdiccionales. 3.2.4.- El abogado Andrés Fabricio Silva Núñez en representación del doctor Juan Carlos Zevallos, Ministro de Salud Pública, señaló: El artículo 88 de la Constitución, señala que la acción de protección se presentará cuando exista un acto u omisión por parte de la institución o instituciones de la República del Ecuador, asimismo dentro de los requisitos establecidos en la LOGJCC el artículo 40 manifiesta que para presentar la acción, incluyen lo siguiente, violación de derechos constitucionales, acción u omisión de una autoridad pública o de un particular de conformidad con el artículo siguiente y a inexistencia de otro mecanismo de defensa judicial claro y eficaz para proteger los derechos violados. Que esta acción no cumple con los requisitos ya enunciados, por qué el Ministerio de Salud Pública así como por parte de las instituciones públicas accionadas no hemos violentado ningún derecho constitucional, si bien es cierto estamos pasando un momento muy crucial no solo en el estado ecuatoriano sino a nivel mundial si bien es cierto el 11 de marzo del 2020 la Organización Mundial de la Salud declaró esta pandemia en el Decreto Ejecutivo No. 1017 del 16 de marzo de 2020 el señor presidente de la República del Ecuador en su numeral 1 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 OMS que representa un alto riesgo de contagio para toda la ciudadanía y generan afectación a los derechos de 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 influencia del virus COVID-19 en Ecuador. Que en relación a este decreto ejecutivo la Corte Constitucional mediante sentencia No. 1-20-EE-20 claramente resolvió la constitucionalidad del Decreto ya enunciado en las cuales en su numeral 1 emitió dictamen favorable de constitucionalidad a la declaratoria de estado de excepción contenido en el Decreto Ejecutivo No. 1017 del 16 de marzo del 2020, en el sentido de que la suspensión de vuelos y cierre de fronteras no son medidas absolutas por la cual el Estado permitirá en las circunstancias excepcionales dentro de esta emergencia sanitaria, el ingreso de las personas nacionales y extranjeras con residencia en el país se encuentran de tránsito en el país o en zonas fronterizas, se deberá poner los controles sanitarios y las directrices emitidas por las autoridades de salud, en este caso el Ministerio de Salud ha dado cumplimiento tanto a todo lo que determina la Corte Constitucional así como lo que determina el COE Nacional. Que ninguna institución del Estado ecuatoriano y mucho menos el Ministerio de Salud Pública ha violentado ningún derecho constitucional, en contra de las personas que ha manifestado la Defensoría del Pueblo incluso en relación a las dos personas que dieron testimonio, si bien en relación a lo que dice el artículo que dice la acción u omisión de una autoridad pública la Corte Constitucional siendo el organismo más alto que tiene nuestro estado ecuatoriano ya se pronunció sobre el decreto y sobre las acciones que está haciendo el Estado ecuatoriano por medio de sus instituciones públicas.- Que la Defensoría del Pueblo presenta esta acción constitucional sin tener en cuenta lo que dice el artículo 39 de la LOGJCC que dice que la acción de protección tendrá como objeto el amparo directo y eficaz de los derechos reconocidos en la constitución y tratados internacionales sobre derechos humanos que no estén amparados por las acciones de habeas corpus, acceso a la información, habeas data, por incumplimiento, aquí la Defensoría del Pueblo debió presentar una acción de incumplimiento, que determine que nosotros como instituciones del Estado ecuatoriano no estamos dando cumplimiento al estado de excepción y al dictamen número 1-20-E-20. Que el artículo 436 de la CRE en su numeral 10 determina que es facultad de la Corte Constitucional declarar la inconstitucionalidad en que incurran las instituciones del Estado o autoridades públicas que por omisión inobserven, en forma total o parcial, los mandatos contenidos en normas constitucionales, dentro del plazo establecido en la Constitución o en el plazo considerado razonable por la Corte Constitucional, si transcurrido el plazo la omisión persiste, la Corte, de manera provisional, expedirá la norma o ejecutará el acto omitido, de acuerdo con la ley; la Corte Constitucional no se ha pronunciado en que razón de que el Estado ecuatoriano o sus instituciones públicas estamos incumpliendo este Decreto o a su vez el dictamen favorable sobre el decreto ya mencionado señor juez por esa razón de que no se ha violentado ningún derecho no hay ninguna acción u omisión

por parte del Ministerio de Salud Pública o por parte de las instituciones accionadas. - Que la Defensoría del Pueblo ha presentado varias acciones constitucionales por estos mismos hechos que han sido rechazadas, porque la Corte Constitucional siendo el órgano rector ha considerado que no se está violentando ningún derecho y se han rechazado acciones de incumplimiento. Que la pretensión del accionante es la declaración de un derecho.- Que hay resoluciones por parte del COE Nacional que es cumplimiento obligatorio por parte de las personas que retornan a nuestro país que es cumplir con periodo APO por 14 días.

3.2.5.- El doctor Héctor Samaniego en su calidad de representante de la Secretaria Nacional del Servicio Nacional de Riesgos y Desastres, señaló: - Que alego la negativa de todos y cada uno de los fundamentos de hecho y de derecho de la acción propuesta por el señor Defensor del Pueblo. Que tacho los testigos, que fueron escuchados en la audiencia por la inconsistencia de sus declaraciones, está claro que el señor Galarza tuvo 4 ocasiones para regresar al país, pero que no lo hizo porque no quería regresar a Quito, mientras que, el testigo Chester hablaba de un protocolo fallido, sin embargo el señor está aquí en el Ecuador, entonces no se explica cómo falló el protocolo. Que en un estado de excepción el órgano responsable del seguimiento del Decreto Ejecutivo es la Corte Constitucional, la que a través de sus sentencias declaró que el decreto ejecutivo es constitucional, siendo por lo tanto la vía idónea es la acción de incumplimiento de sentencia, porque el juez natural es la Corte Constitucional. Que el artículo 40 de la LOGJCC exige los requisitos que deben cumplirse para la procedencia de esta acción que en la causa no están cumplidos. Que los artículos 389 y 390 de la CRE, señalan que el Estado debe proteger a las personas, las colectividades y la naturaleza frente a los efectos negativos de los desastres de origen natural, la mitigación de desastres, la recuperación y el mejoramiento de las condiciones sociales, económicas y ambientales, con el objetivo de minimizar la vulnerabilidad, que así han procedido todas las instituciones accionadas cumpliendo con su obligación en una acción conjunta, trasladando a territorio ecuatoriano a más del doble que las personas que menciona el Defensor del Pueblo, varadas en aeropuertos y en países extranjeros. Que del mismo el artículo 390 de la CRE, señala que los órganos ejecutores del sistema de seguridad pública del Estado están encaminados a la defensa orden público, prevención, gestión de riesgos a esta última le corresponde la prevención que permita contrarrestar, reducir y mitigar los riesgos de origen natural o antropogénicos; mientras que la Ley de Seguridad Pública del Estado en el artículo 16 establece que las disposiciones normativas sobre gestión de riesgos son obligatorias, tienen aplicación en todo el territorio nacional e incluye el conjunto de actividades de prevención mitigación, preparación, alerta rehabilitación y reconstrucción de los eventos y desastres de origen natural, socio natural o antropogénico. Que el Reglamento a la Ley de Seguridad Pública y del Estado en el artículo 24 indica que los Comités de Operaciones de Emergencia son instancias interinstitucionales; en cumplimiento a estas disposiciones el Comité de Operaciones de Emergencia ha emitido distintas resoluciones empezando por la del 16 de marzo, del 23 de marzo, del 30 de marzo, del 31 de marzo, del 4 de abril, del 6 de abril y principalmente del 21 de abril, a través de las cuales dispuso que toda estas persona que estaban varadas en el extranjero empiecen un proceso ordenado de retorno al país, las que han surtido su objetivo pues más del doble de las personas en nombre de las cuales se interpone esta acción están en el país. Que la labor principal de gestión de riesgos ha sido el acompañamiento de las personas, cuando termina el aislamiento preventivo obligatorio, conducir las hasta sus domicilios, tanto es así que conforme al informe de abril de este año 1934 personas han sido dejadas en la puerta de sus domicilios, me refiero a personas vulnerables a fin de evitar la doble vulnerabilidad en ese sentido se emitieron 884 salvoconductos para conducir a 1855 personas, para lo cual se han utilizado 14 camionetas, el ECU911 ha prestado 5 buses, el cuerpo de bomberos de Quito 1, el cuerpo de bomberos de Santo Domingo de los Tsáchilas 1 bus, el cuerpo de bomberos de Manta 1 bus, etc.

3.5.6.- El doctor Rodrigo Durango en representación del señor Procurador General del Estado, mencionó: - Que la Defensoría del Pueblo violó el numeral 6 del artículo 10 de la LOGJCC al presentar por segunda vez, por los mismos hechos y contra los mismos accionantes, una garantía constitucional pues al revisar la demanda sobre todo el hecho por el que han presentado la acción constitucional, se aprecia que no ha presentado una declaración jurada de no haber presentado otra garantía constitucional, sino de no haber presentado otra acción de protección y al violar esta disposición se debería desestimar o inadmitir esta acción de protección; sin perjuicio de las responsabilidades que puedan ocurrir por este hecho. En referencia a las limitaciones de derechos de información consular, a la información pública, a la salud, se confunde limitación con vulneración, confunde privación con limitar, confunde con limitar con restringir y con vulnerar; dentro de un régimen extraordinario con relación a los derechos fundamentales, el Estado puede adoptar alternativas para limitar efectivamente los derechos, uno de los derechos que limitó el Presidente de la República es el ingreso de nacionales y residentes en el país que estén en el exterior, pero esta no es una medida caprichosa o arbitraria por parte del Presidente de la República que se ha tomado a fin de evitar ingresos masivos, que causarían que los contagios se propaguen y nuestro sistema de salud colapse, esto es entendido por la Corte Constitucional que se ha pronunciado no por tres ocasiones sobre este tema. - Que la Corte Constitucional ya hizo un análisis constitucionalidad sobre la necesidad y proporcionalidad de la medida catalogándola como idónea, necesaria y proporcional, manifestando que este ingreso debe ser adecuado, regirse por los tratados internacionales y reglamentos; esto es lo que ha hecho el Presidente de la República y el Estado ecuatoriano al impedir el ingreso masivo de ciudadanos que están fuera del país, es absurdo pensar que esas personas pueden regresar de forma inmediata y masiva en este momento, con el riesgo a la salud pública que eso implica, por lo que impedir el regreso masivo de esas tres mil personas o más que se encuentran fuera del país tiene que realizarse a la luz de las directrices que emitan las autoridades competentes; una de ellas es el protocolo de salud que se ha mencionado el retorno de personas en situación de vulnerabilidad, como mujeres embarazadas, niños, niñas, personas con discapacidad, etc., a estas son las personas a las que se les va a dar prioridad, por esto se ha presentado una acción de incumplimiento ante la Corte Constitucional, sin mencionar la medida cautelar que la propia Defensoría del Pueblo presento las que fueron rechazadas; que no consideró que se incumplía el

dictamen constitucional a la luz de los elementos que ya se han expuesto ya se ha pronunciado en el sentido de que solo el Ministerio de Salud tiene al alcance cuales son los métodos más adecuados para que cumplan con estas directrices y evitar riesgos a la salud pública, entonces a la luz de este criterio no existe una violación del derecho a migrar y regresar al país pues está legitimamente limitado por el Estado ecuatoriano hasta que no cambien las condiciones; pero ese retorno debe darse de forma paulatina, tal es así que ya han regresado 8 mil personas, en alrededor de dos meses, se estima y se espera que regresen todos en forma paulatina, por lo tanto no existe una violación del derecho a migrar sino una limitación a la movilidad, ni que se haya discriminado en ningún sentido a ningún ciudadano en cuanto a la asistencia consular y acceso a la información pública.- Que la alegación de que existe una violación al acceso a la información pública en el sentido de cómo pueden acceder nuestros compatriotas en el extranjero a la información consular afianza el hecho de que debe activarse una acción de acceso a la información pública.- Con relación a la asistencia consular, los dos testimonios que se presentaron revelan serias inconsistencias, en primer lugar el señor Galarza señala que no tuvo ningún acercamiento con el consulado y que no le ayudaron para nada pero luego señalar que habló con la Cónsul, y que si hubo un interés de arreglar la situación; y que si no ha regresado al país es porque no quería regresar a Quito, tenía la oportunidad de regresar y no la tomo; luego el señor Salazar ante las preguntas que se le realizaron ha respondido cual fue la razón para no volver señaló que los pasajes aéreos son muy costoso, cabe preguntarse acaso el Estado ecuatoriano interviene los precios de las aerolíneas?, por lo que no se puede considerar que el Estado ecuatoriano ha violado algún derecho en ese sentido, esto se repite con el siguiente argumento del señor Salazar dice que no ha recibido el apoyo consular, pero eso tampoco es así porque pues señala que accedió a los medios de comunicación a la información que existe en redes sociales, que constituye el mejor mecanismo para mantenernos informados hasta ahora. Que la Cancillería ha señalado que se han establecido los canales diplomáticos necesarios que no existe una limitación a la información, sino que más bien los consulados en los países donde están han encontrado en esa como la mejor vía para comunicarse. - Sobre las supuestas violaciones al derecho a la salud, en primer lugar se ha establecido por parte de la Defensoría del Pueblo que no se han realizado pruebas, efectivamente al señor Salazar se le hicieron preguntas en ese sentido, pero esto no implica una violación al derecho a la salud, todos hemos escuchado a nivel de medios de comunicación que existen los denominados falsos negativos, es decir personas asintomáticas a las que se les puede realizar la prueba que salen negativos pero que pueden ser contagiados después de unas horas, después de unos días por haberse expuesto de una u otra manera, de manera que no es obligatorio y no implica una violación al derecho a la salud el no haber realizado las pruebas lo importante hubiera sido y por eso fueron mis preguntas al testigo en ese sentido sobre si la persona presentaba los síntomas durante el aislamiento preventivo obligatorio, no por decisión del Estado ecuatoriano sino por recomendación de la OMS, si es que hubiera ocurrido algo, esta persona presentaba síntomas, vuelvo y repito si el Estado no lo hubiera atendido se hubiera dado esta violación al derecho a la salud, pero no existió esto, es decir se activan los protocolos sanitarios para esta persona cuando se dan los hechos para esto, es decir cuando se presenta síntomas, una negligencia terrible del estado hubiera sido que la persona hubiera presentado síntomas y no hubiera recibido la atención necesaria, aquí es donde el derecho a la salud se hubiera violado. Que no se puede argumentar violación de derechos por que el Estado ecuatoriano no pagó ni los pasajes ni la alimentación ni el hospedaje, no se le puede atribuir la responsabilidad por algo que no tiene la obligación jurídica de conseguir, la obligación jurídica que tiene el Estado es el aislamiento preventivo, tiene que realizarse en hoteles en donde el estado pueda supervisar cómo está siendo llevado a cabo este aislamiento, para que no se incumpla y evitar así que haya más contagios. Que al no existir violaciones de derechos constitucionales y a la par de lo que disponen los numerales 1 y 3 del artículo 40 de la LOGJCC se rechaza la presente acción de protección. 3.3.- PARTE RESOLUTIVA DE LA SENTENCIA IMPUGNADA.- El doctor Baño Palomino Patricio Gonzalo, Juez de la Unidad Judicial de Tránsito con sede en el Distrito Metropolitano de Quito, provincia de Pichincha, de fecha 4 de junio de 2020, emitió el fallo correspondiente, que en la parte resolutive dice: “ … DECISIÓN.- Por lo expuesto atendiendo lo ordenado en el artículo 42.1 de la LOGJCC, ADMINISTRANDO JUSTICIA, EN NOMBRE DEL PUEBLO SOBERANO DEL ECUADOR Y POR AUTORIDAD DE LA CONSTITUCION Y LA LEY, resuelvo RECHAZAR por improcedente la acción de protección formulada por el Dr. Freddy Vinicio Carrión Intriago, Defensor del Pueblo de Ecuador; en contra del Lcdo. Lenín Moreno Garcés, Presidente Constitucional de la República del Ecuador; Eco. Otto Sonnenholzner Sper, Vicepresidente Constitucional de la República del Ecuador; Canciller José Valencia, Ministro de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana; Abg. María Paula Romo, Ministra de Gobierno; Dr. Juan Zevallos, Ministro de Salud Pública; Lcda. Alexandra Ocles Padilla, Secretaria de Gestión de Riesgos y Emergencias; Dr. Iñigo Salvador, Procurador General del Estado.- Remítase copia certificada de la presente sentencia a la Corte Constitucional atendiendo lo dispuesto en el artículo 25 de la LOGJCC.- Actúe la abogada Mónica Mena Guzmán en su calidad de Secretaria Encargada de este despacho.- NOTIFIQUESE y CUMPLASE”. 4.- FUNDAMENTOS DE DERECHO.- 4.1.- Naturaleza jurídica de la acción de protección. En el Ecuador rige un Estado constitucional de derechos y justicia conforme lo propugna el artículo 1 de la Constitución de la República del Ecuador, estado en el que juegan un papel preponderante las garantías jurisdiccionales, precisamente porque a través de ellas la Función Judicial tiene la obligación de hacer prevalecer los derechos de los más débiles dentro de la interacción social. En ese contexto, el rol que desempeña la Función Judicial, bajo el fin fundamental de administrar justicia, da cabida al efectivo reconocimiento de los derechos ciudadanos, por lo que sin garantías jurisdiccionales se puede concluir que los derechos no pueden ejercerse de manera eficaz evidenciándose así la ausencia de una protección judicial. El artículo 25 del Pacto de San José, trata sobre el derecho a la protección judicial, entendido este, como el derecho de acceder a garantías judiciales. Así la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha establecido la existencia de un derecho de amparo judicial ante la violación de un derecho humano, como un procedimiento sencillo y breve que tiene por objeto

tutelar los derechos fundamentales. El artículo 169 de la Constitución de la República del Ecuador, establece que el sistema procesal será un medio para alcanzar la justicia, que comprende la provisión constitucional y legal de medios idóneos para exigir al Estado su cumplimiento, lo cual radica en la confianza ciudadana para acceder a los órganos judiciales en busca de conseguir la tan aclamada justicia ante la vulneración de derechos; concordante con el derecho a la tutela judicial efectiva establecido en el artículo 75 ibídem. Para hacer plausible el Estado constitucional de derechos y justicia, mediante un efectivo ejercicio de los derechos, el legislador constituyente previó la instrumentalización de las denominadas garantías jurisdiccionales establecidas en el Capítulo Tercero, Sección Primera de la Constitución de la República, artículos 86 al 94, particularmente, en su artículo 88, se contempla la figura de la acción de protección cuyo objeto primordial es el amparo y/o tutela directo y eficaz de los derechos constitucionales de las personas ante su vulneración por actos u omisiones de cualquier autoridad pública no judicial. La Constitución de la República, en su artículo 88, dice que la acción de protección tendrá por objeto el amparo directo y eficaz de los derechos reconocidos en la Constitución y podrá interponerse cuando exista una vulneración de derechos constitucionales, por actos u omisiones de cualquier autoridad pública no judicial; contra políticas públicas; cuando la violación procede de una persona particular, si la violación del derecho provoca daño grave, si presta servicios públicos impropios, si actúa por delegación o concesión, o si la persona afectada se encuentra en estado de subordinación, indefensión o discriminación; y a su turno la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, en su artículo 39 dice que se trata de una acción cuyo objeto consiste en el "Amparo directo y eficaz de los derechos reconocidos en la Constitución y Tratados Internacionales sobre Derechos Humanos, que no estén amparados por las acciones de habeas corpus, acceso a la información pública, habeas data, por incumplimiento, extraordinaria de protección y extraordinaria de protección contra decisiones de la justicia indígena". De manera que conforme la Corte Constitucional, la acción de protección, constituye en definitiva, un mecanismo procesal de la corte constitucional que se caracteriza por ser tutelar, directo, sumario, preferente inmediato, intercultural, preparatorio y preventivo, según sea el caso. Así pues en virtud de la naturaleza de la presente acción, el análisis de la Sala, a más de versar sobre la forma de que ha dado cumplimiento a los respectivos procedimientos, se centrará en la determinación de la posible vulneración de derechos constitucionales, a fin de satisfacer las exigencias previstas para la emisión de las sentencias de acción de protección, a cuyo efecto tendrá en cuenta la relación de los hechos, los argumentos expuestos por los sujetos procesales, las pruebas actuadas ante el Juez a quo y además aspectos que deben ser analizados en este tipo de causas. El artículo 86 de la Constitución de la República , establece que se puede ejercer la acción de protección contra: actos u omisiones de cualquier autoridad pública no judicial; contra políticas públicas cuando supongan la privación del goce o ejercicio de los derechos constitucionales; y, cuando la violación proceda de una persona particular, si la violación del derecho provoque daño grave, si presta servicios públicos impropios, si actúa por delegación o concesión, o si la persona afectada se encuentre en estado de subordinación, indefensión o discriminación.

4.2.- Consideraciones sobre el recurso de apelación.- La apelación constituye una manifestación del derecho a impugnar garantizado en la Constitución de la República, así como en los Tratados Internacionales, en efecto el Art. 76 numeral 7, literal m de la Constitución de la República, señala: "En todo proceso en el que se determinen derechos y obligaciones de cualquier orden, se asegurará el derecho al debido proceso que incluirá las siguientes garantías básicas: "7. El derecho de las personas a la defensa incluirá las siguientes garantías: m) Recurrir el fallo o resolución en todos los procedimientos en los que se decida sobre sus derechos". De igual forma los tratados internacionales, reconocen el derecho de las personas a recurrir de los fallos y resoluciones y desarrollar las posibilidades del recurso judicial, ante el órgano competente, como una garantía del debido proceso; así lo indican: La Convención Americana sobre Derechos Humanos (Pacto San José): Art. 8.2 literal h) "Durante el proceso, toda persona tiene derecho en plena igualdad a las siguientes garantías mínimas: "derecho de recurrir del fallo ante Juez o Tribunal Superior." Art. 25 numeral 2 literal b) "a desarrollar las posibilidades de recurso judicial." Corresponde a los Tribunales de segunda instancia proporcionar certeza ratificando, revocando o corrigiendo los errores de las sentencias impugnadas; de ser el caso, aplicar la regulación prevista en el artículo 4.13 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (LOGJCC), que contiene el principio iura novit curia, facultad del o la Jueza de aplicar una norma distinta de la invocada por los participantes en la resolución de los procesos constitucionales. Además, al tenor de lo previsto como otra de las garantías básicas del debido proceso contenida en el artículo 76.7.l) de la Constitución de la República, declarar la nulidad de la resolución por carecer de motivación, debiendo el Tribunal de Alzada proceder a dilucidar si el acto u omisión administrativo impugnado fueron o no violatorios de derechos fundamentales previstos en la Constitución o en instrumentos internacionales sobre derechos humanos suscritos por nuestro país.

4.3.- Análisis jurídico.- El artículo 24 de la LOGJCC establece las reglas sobre el recurso de apelación, entre otras, dispone que la Corte Provincial resuelva por el "mérito del expediente"; fase procesal en la que es aplicable el artículo 4.9 ibídem, refiriéndose a la motivación, ordena que el juez tiene la obligación de pronunciarse sobre los argumentos y razones relevantes expuestas durante el proceso por las partes y los demás intervinientes en el proceso. El legitimado activo doctor Freddy Vinicio Carrión Intriago, Defensor del Pueblo del Ecuador, interponen recurso de apelación en contra de la sentencia emitida por el Juez de la Unidad Judicial de Tránsito con sede en el Distrito Metropolitano de Quito, Provincia de Pichincha.

4.4.- Análisis de la Sala en relación a la sentencia emitida por la Jueza A quo y los derechos constitucionales presuntamente violados.- Los accionantes consideran en su apelación que el Juez A quo no ha considerado las pruebas presentadas en su valoración, añaden que no se analiza la violación al derecho de movilidad humana y que es clara la violación de este derecho al igual que el de derecho a la salud ocasionada por las políticas públicas implementadas por el Gobierno Nacional. Al respecto este Tribunal considera: El Estado de derechos, [1] se encuentra sujeto a normas determinadas

que garantizan su actuación ante el ciudadano, [2] se habla que cuenta con una serie de mecanismos que garantizan la vida cotidiana de los ciudadanos, por ello es de gran interés el procurar un buen funcionamiento de las instituciones jurídicas que el Estado ha adoptado; en otras palabras el Estado de derechos, dispone de cláusulas de interpretación y de restricción de derechos y libertades, sin que ello envuelva el realizar uso de facultades extraordinarias o excepcionales, como por ejemplo cuando un juez dicta medidas cautelares (suspensión de salida del país), para asegurar el cumplimiento de la ley, o de un derecho de una tercera persona. El profesor Florentín Meléndez manifiesta que: “Los Estados cuentan actualmente con mecanismos e instrumentos destinados a regir la vida normal de las instituciones, pero también cuentan con toda una serie de mecanismos, medidas e instrumentos para situaciones anormales, graves e insuperables” [3] A lo que se refiere Meléndez, es que el Estado cuando se encuentra con situaciones estables, es decir en la vida cotidiana o también llamadas épocas de normalidad, cuenta con una serie de mecanismos que permiten la aplicación correcta de las normas; el problema se presenta cuando esta estabilidad o normalidad, se ve alterada perturbada, ya sea por causas humanas(conflictos armados) o naturales (desastres naturales); lo que hace imposible seguir con la vida cotidiana del Estado; por ello, para neutralizar estos casos, se deben dictar normas, que podrían ser denominadas como excepcionales, ya que dependiendo de la naturaleza de la situación no prevista, dependerá la aplicación más o menos amplia de tales normas; [4] es así como se configuran los llamados estados de excepción. En otras palabras en un Estado social de derechos y justicia como el ecuatoriano, se debe estar preparado con una adecuada institución jurídica, para cuando situaciones no previstas en el ordenamiento jurídico sucedan, con el fin de superarlas y seguir adelante con la vida cotidiana; el instrumento con el que el Estado ecuatoriano cuenta para ello es el denominado estado de excepción. El Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, en su artículo 4 señala: 1. En situaciones excepcionales que pongan en peligro la vida de la nación y cuya existencia haya sido proclamada oficialmente, los Estados Partes en el presente Pacto podrán adoptar disposiciones que, en la medida estrictamente limitada a las exigencias de la situación, suspendan las obligaciones contraídas en virtud de este Pacto, siempre que tales disposiciones no sean incompatibles con las demás obligaciones que les impone el derecho internacional y no entrañen discriminación alguna fundada únicamente en motivos de raza, color, sexo, idioma, religión u origen social. 2. La disposición precedente no autoriza suspensión alguna de los artículos 6, 7, 8 (párrafos 1 y 2), 11, 15, 16 y 18.3. Todo Estado Parte en el presente Pacto que haga uso del derecho de suspensión deberá informar inmediatamente a los demás Estados Partes en el presente Pacto, por conducto del Secretario General de las Naciones Unidas, de las disposiciones cuya aplicación haya suspendido y de los motivos que hayan suscitado la suspensión. Se hará una nueva comunicación por el mismo conducto en la fecha en que se haya dado por terminada tal suspensión. La Convención Americana sobre Derechos Humanos, por su parte señala, en su artículo 27 titulado como suspensión de garantías: 1. En caso de guerra, de peligro público o de otra emergencia que amenace la independencia o seguridad del Estado parte, éste podrá adoptar disposiciones que, en la medida y por el tiempo estrictamente limitados a las exigencias de la situación, suspendan las obligaciones contraídas en virtud de esta Convención, siempre que tales disposiciones no sean incompatibles con las demás obligaciones que les impone el derecho internacional y no entrañen discriminación alguna fundada en motivos de raza, color, sexo, idioma, religión u origen social. 2. La disposición precedente no autoriza la suspensión de los derechos determinados en los siguientes artículos: 3 (Derecho al Reconocimiento de la Personalidad Jurídica); 4 (Derecho a la Vida); 5 (Derecho a la Integridad Personal); 6 (Prohibición de la Esclavitud y Servidumbre); 9 (Principio de Legalidad y de Retroactividad); 12 (Libertad de Conciencia y de Religión); 17 (Protección a la Familia); 18 (Derecho al Nombre); 19 (Derechos del Niño); 20 (Derecho a la Nacionalidad), y 23 (Derechos Políticos), ni de las garantías judiciales indispensables para la protección de tales derechos. 3. Todo Estado parte que haga uso del derecho de suspensión deberá informar inmediatamente a los demás Estados Partes en la presente Convención, por conducto del Secretario General de la Organización de los Estados Americanos, de las disposiciones cuya aplicación haya suspendido, de los motivos que hayan suscitado la suspensión y de la fecha en que haya dado por terminada tal suspensión. El derecho de suspensión, que es otorgado por la Convención Americana sobre Derechos Humanos, se complementa con las situaciones de emergencia, concedida en el Pacto internacional de Derechos Civiles y Políticos, ya que ambos convenios internacionales han sido ratificados por el Ecuador. En ese contexto el Art. 164 Constitución de la República señala: “ La Presidenta o Presidente de la República podrá decretar el estado de excepción en todo el territorio nacional o en parte de él en caso de agresión, conflicto armado internacional o interno, grave conmoción interna, calamidad pública o desastre natural. La declaración del estado de excepción no interrumpirá las actividades de las funciones del Estado. El estado de excepción observará los principios de necesidad, proporcionalidad, legalidad, temporalidad, territorialidad y razonabilidad. El decreto que establezca el estado de excepción contendrá la determinación de la causal y su motivación, ámbito territorial de aplicación, el periodo de duración, las medidas que deberán aplicarse, los derechos que podrán suspenderse o limitarse y las notificaciones que correspondan de acuerdo a la Constitución y a los tratados internacionales” Suspender o restringir derechos, consiste en una disminución de los derechos o de las facultades que las personas poseen, por lo que, aplicado al caso concreto en el cual las políticas públicas a las que hace referencia el legitimado activo fueron adoptadas ante la declaratoria de emergencia sanitaria por el COVID 19, tomadas a través de estados de excepción, en los estados de excepción, la suspensión de derechos, se refiere a la limitación temporal de los derechos de la colectividad, por parte del Presidente de la República, cuando haya emitido un estado de excepción. Ahora bien, cabe preguntarse si todos los derechos que poseemos los ecuatorianos, pueden ser restringidos, cuando se adopten medidas excepcionales, la respuesta, claramente es no, pues el artículo 165 de la Constitución de la República, establece de forma taxativa los derechos de los ciudadanos ecuatorianos, que pueden ser restringidos cuando se decreta estados de excepción. Este artículo faculta al Ejecutivo a restringir los derechos de inviolabilidad de

domicilio, libertad de asociación y reunión, inviolabilidad de correspondencia, libertad de información, constando dentro de éste la facultad de la Presidenta o Presidente de disponer la censura previa en la información de los medios de comunicación social, con estricta relación a los motivos del estados de excepción y a la seguridad del Estado y la libertad de tránsito, estableciendo dentro de éste derecho la facultad de disponer el cierre o la habilitación de puertos, aeropuertos y pasos fronterizos y disponer la movilización y las requisiciones que sean necesarias. Como se puede observar, el ámbito de restricción de derechos es claro, preciso y concreto, pues las autoridades, en nuestro caso el Presidente de la República, no pueden extralimitarse con la suspensión de éstos, dejando en claro que la limitación al derecho a movilización y libertad de tránsito se encuentran dentro de los facultados por la Constitución. En cuanto a este derecho, es importante señalar que el numeral 14 del artículo 66 de la Constitución de la República, reconoce el derecho a transitar libremente en el territorio nacional, en sentido estricto es la facultad de todo ciudadano de moverse y residir libremente en cualquier parte del territorio nacional; las características, establecidas para este derecho son: a) Que las personas pueden moverse al interior del país de manera voluntaria de un lugar a otro, como también escoger su lugar de residencia; y, b) Que las limitaciones a este derecho debe estar establecidas mediante ley. La libertad de tránsito puede ser restringida de muchas maneras como por ejemplo cuando se solicita medidas cautelares (como la prohibición de salida del país a un padre o madre que adeuda pensiones alimenticias de sus hijos), las cuales deben estar reguladas mediante ley; ahora bien, respecto de los decretos de los estados de excepción el Presidente o Presidenta, según la Constitución de la República tiene formas de limitar el derecho a la libertad de tránsito, las cuales consisten en disponer el cierre o habilitación de puertos, aeropuertos y pasos fronterizos; en este punto cabe señalar que otra forma de limitación a la libertad de tránsito que si bien no se encuentra de manera taxativa en la Constitución, son los denominados toques de queda. Disponer el cierre o la habilitación de puertos, aeropuertos y pasos fronterizos. Una de las facultades del Presidente de la República, cuando decreta estado de excepción es cerrar o habilitar puertos, aeropuertos y pasos fronterizos, por lo que antes de analizar en qué sentido se restringe el derecho de libertad, cabe señalar en qué consiste cada uno de éstos Puerto: es el espacio terrestre, aguas marítimas e instalaciones, que situado a la ribera del mar o de los ríos, debe reunir las condiciones físicas naturales o artificiales, de organización y de seguridad, para que permitan la realización de operaciones de carga y descarga de mercaderías o embarco y desembarco de tripulantes y pasajeros, las mismas que deben ser autorizadas por la autoridad competente [5] ; Aeropuerto: es un espacio geográfico con límites definidos, el mismo que cuenta con edificaciones e instalaciones, creadas con el fin de ayudar a organizar el tráfico aéreo, tanto nacional como internacional, permitiendo recibir o despachar pasajeros o mercaderías, así como también el aparcamiento y reparación de aeronaves. Paso Fronterizo: consiste en el lugar geográfico ubicado en el Límite Político Internacional, por donde es posible el tránsito de entrada y salida de los ciudadanos, hacia otro país fronterizo. Una vez definido en qué consiste cada uno de las terminales, las cuales sirven para hacer uso de los medios de transporte (a excepción del paso fronterizo), se procede a realizar un análisis respecto de la facultad que ostenta el Ejecutivo para limitar el derecho de libertad de tránsito, es por ello que cabe mencionar que éste derecho se ciñe a la limitación del ingreso, salida [6] y permanencia de un lugar. El ingreso a un lugar, forma parte del derecho de libertad de tránsito, pues se encuentra protegido por el numeral 4 del artículo 12 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, mediante el cual se establece, que a ninguna persona se le puede privar de manera arbitraria, del derecho de entrar o ingresar a su país de origen; es decir si una persona que se encuentra fuera de su país de origen o natal, desea regresar por la vía que es de su agrado (marítima, aérea, terrestre), las autoridades pertinentes no pueden impedir el ingreso de tal persona, sin motivo legal alguno y con orden de autoridad competente. El ingreso al país se puede ver afectado cuando se decreta estado de excepción, si el Ejecutivo, hace efectiva su facultad de disponer el cierre de puertos, aeropuertos o pasos fronterizos, puesto que ninguna persona podría ingresar al país, ya que estos son los medios de transporte que se utilizan para ello. El derecho a la salida del país se encuentra protegido en Tratados Internacionales como la Declaración Universal de Derechos Humanos (numeral 2 del artículo 13); la Convención Americana de Derechos Humanos (numeral 2 del artículo 22); y el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (numeral 2 del artículo 12), y en todos ellos se señala que las personas gozan del derecho a salir libremente del país, inclusive del suyo propio. Ahora bien, este derecho se limita por la facultad otorgada al Presidente cuando decreta un estado de excepción, puesto, que si se cierran las terminales de transporte (aérea o marítima) o medios de salida (paso fronterizo), se priva a los ciudadanos de hacer efectivo su derecho de salir del país. La permanencia hace referencia a no salir, es decir el derecho de no abandonar el país, tanto para nacionales como para extranjeros. Este derecho garantiza el no ser expulsados del territorio del Estado del cual se es nacional. [7] Este derecho hace referencia a que no se puede ordenar la expulsión colectiva de extranjeros, como también no se puede ordenar la expulsión o devolución de un extranjero, a otro país, así sea el de origen de éste, donde sus derechos (libertades o derecho a la vida) se encuentre en peligro. Como se puede observar, cuando el Ejecutivo dispone el cierre tanto de puertos, estaciones aéreas o pasos fronterizos, limita el ingreso, la salida y la permanencia de los ciudadanos, entendidos en su conjunto como el derecho a la libertad de tránsito; en este punto cabe señalar que se ha analizado el cierre de éstos medios, pero qué pasa cuando se dispone lo contrario, es decir, que se habilitan puertos, aeropuertos o pasos fronterizos, ¿se limitan los derechos de los ciudadanos o se limita el derecho a la libertad de tránsito?; a simple vista, la respuesta es que no se limita el derecho de libertad de tránsito, sino por el contrario se estaría ampliando para que el mismo se haga efectivo; ahora bien cabe señalar que la disposición de habilitar puertos y demás es para cuando existan tiempos de crisis o emergencia, tales como la pandemia (covid), es por ello que se adoptan los estados de excepción; por lo tanto en este sentido sí se estaría limitando el derecho tanto de entrada, salida y permanencia, pues recordemos que la libertad de tránsito consiste en el traslado voluntario de un lugar a otro, al habilitar puertos, se podría obligar a las personas (ir contra su voluntad) a ser trasladadas a otro sitio, limitando de este modo la discrecionalidad de

los ciudadanos para entrar, salir o permanecer en el país, hecho plenamente facultado por la Constitución al Ejecutivo. Queda claro que el estado de excepción es una institución jurídica, prevista y regulada en la Constitución, mediante la cual se faculta al Presidente de la República a adoptar ciertas medidas de carácter excepcional, cuando se presenten situaciones de crisis, emergencia o a su vez contextos no previstos en la normativa jurídica, los cuales no pueden ser resueltos por el marco jurídico establecido; por lo que las facultades adoptadas tienen como fin superar los contextos de emergencia o crisis, para de este modo seguir con el continuo desarrollo normal del Estado. Es importante resaltar que la epidemia del COVID 19 fue declarada por la OMS como emergencia de salud pública de preocupación internacional el 30 de enero 2020, debido a la rápida propagación del virus y la creciente cantidad de personas infectadas. Pocos días después, el 11 de marzo de 2020, el Director General de la OMS, el Dr. Tedros Ghebreyesus, la caracterizó como pandemia, destacando además los alarmantes niveles de propagación y gravedad de dicho virus. Dada la emergencia de salud pública el Presidente Constitucional de la República, emitió el Decreto Ejecutivo No. 1017 declarando el estado de excepción; y, luego un alcance mediante el No. 1019 de 23 de marzo del 2020 estableciendo medidas especiales en la provincia del Guayas dado el caso de calamidad especial que se vivía en esa provincia. En el artículo 166 de la Constitución, se establece que, cuando el Ejecutivo decreta estado de excepción, debe notificar, con el mismo a la Corte Constitucional, en éste sentido, de conformidad con el artículo 429 de la Constitución de la República, se entiende que la Corte Constitucional, es el máximo órgano de control, interpretación y administración de justicia constitucional. El artículo 436 de la Constitución, nos indica las atribuciones o competencias de la Corte Constitucional. El artículo 436 de la Constitución, en su numeral 8 establece que es competencia de la Corte Constitucional, efectuar de oficio y de manera inmediata el control constitucional de las declaratorias de los estados de excepción, cuando impliquen suspensión de derechos constitucionales, concordante con lo estipulado en el Art. 119 inciso segundo de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (LOGJCC), se establece que la Corte efectuará un control formal y material de los decretos que declaren un estado de excepción; es decir establece que todos los estados de excepción, por su naturaleza, deben ser objeto de un análisis constitucional. En el presente caso tanto los Decretos Ejecutivos No. 1017 declarando el estado de excepción; como el No. 1019 de 23 de marzo del 2020. Se determina entonces que el 16 de marzo de 2020, el Presidente Constitucional de la República, Lenín Moreno Garcés, expidió el Decreto Ejecutivo N° 1017 relativo al estado de excepción por calamidad pública por la pandemia del COVID-19. El 19 de marzo de 2020, el Pleno de la Corte Constitucional emitió el dictamen N° 1-20-EE/20 y declaró su constitucionalidad, bajo la observancia de ciertos parámetros (La propia Corte Constitucional en el dictamen, señala que la restricción a la libertad de tránsito contenida en él son, razonables, proporcionales y responden a los fines propuestos por la Función Ejecutiva). El 23 de marzo de 2020, el Presidente expidió el Decreto Ejecutivo N° 1019, relativo a establecer una "zona de seguridad toda la Provincia del Guayas". El 25 de marzo de 2020, el Pleno de la Corte emitió el dictamen N° 1-20-EE/20A, declaró su constitucionalidad bajo la observancia de ciertos parámetros. El 16 de abril de 2020, el Pleno de la Corte inició de oficio la fase de seguimiento al cumplimiento de los dictámenes constitucionales N° 1-20-EE/20 y 1-20-EE/20A.4. Con lo expuesto se concluye la no existencia de vulneración del derecho a tránsito y libre movilidad, puesto que esta restricción está plenamente facultada en la Constitución de la República al Presidente de la República ante eventos imprevistos como la pandemia del COVID 19. En cuanto a la prueba presentada, el legitimado activo aduce que la misma no ha sido analizada, sin embargo de la revisión del expediente se desprende que toda la prueba es analizada minuciosamente por el Juez A quo e incluso transcribe cada uno de los testimonios rendidos de los cuales se desprende que los ciudadanos ecuatorianos que se encontraban fuera del país han regresado paulatinamente bajo estrictas medidas de bioseguridad, estableciéndose para el efecto un Protocolo, que el Estado ha prestado todo su contingente para el efecto. En este punto cabe hacer referencia al Acuerdo Interministerial No. 0000003 de fecha 14 de marzo de 2020 emitido por el Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana y Ministerio de Gobierno, señala que si bien responden a parámetros utilizados internacionalmente para combatir la propagación del virus, no obstante, no son "medidas absolutas, por la cual el Estado permitirá en las circunstancias excepcionales de este periodo de emergencia sanitaria, el ingreso adecuado de personas nacionales y extranjeros con residencia en el país, que se encuentran 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" (párrafo 58); en este sentido, el Comité Nacional de Operaciones de Emergencia-COE emite el 23 de marzo de 2020, el "Protocolo para el 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 gestación, personas con discapacidad y de la tercera edad", que fue tomado para la emisión de la Resolución del COE Nacional el 30 de marzo de 2020. En relación a una presunta vulneración al derecho a la salud, es preciso señalar que, destacando que la salud es un bien público que debe ser protegido por todos los Estados y que el derecho humano a la salud es un derecho de carácter inclusivo, que guarda correspondencia con el goce de otros derechos, que comprende sus determinantes básicos y sociales como el conjunto de factores que condicionan su efectivo ejercicio y disfrute. Que el contenido del derecho a la salud se refiere al derecho de toda persona a gozar del más alto nivel de bienestar físico, mental y social. Asimismo, que este derecho incluye la atención de salud oportuna y apropiada, así como los elementos esenciales e interrelacionados de disponibilidad, accesibilidad, aceptabilidad y calidad de los servicios, bienes e instalaciones de salud, incluyendo los medicamentos y los beneficios del progreso científico en esta área, en condiciones de igualdad y no discriminación. La Declaración Universal de los Derechos Humanos establece que toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure, a ella y a su familia, la salud y el bienestar, y en especial la alimentación, el vestido, la vivienda, la asistencia sanitaria y los servicios sociales necesarios (Art 25). La salud, como derecho humano fundamental, se ve afectada por factores sociales,

económicos, ambientales, entre otras situaciones como la pobreza y la exclusión, el acceso deficiente a alimentos nutritivamente adecuados, al agua potable o a centros de asistencia sanitaria, exponen a la población mundial a la vulnerabilidad ante la aparición de nuevas enfermedades o virus contagiosos de rápida propagación. A finales del año pasado, un nuevo hecho llamó la atención los distintos Estados. La diseminación de un virus, que no era precisamente desconocido para la comunidad internacional, trascendió fronteras y espacios, para impactar a lo largo del mundo. Ante estos potenciales nuevos brotes de enfermedades, se deben modificar y repensar los roles y la manera en la que venía abordando las emergencias sanitarias y epidemiológicas. Las circunstancias demuestran la importancia de que los Estados tomen roles más activos donde garanticen a la población el acceso equitativo a los servicios de salud pública, sin diferenciar por el nivel socioeconómico y asegurando que los determinantes sociales como la pobreza constituyan un impedimento en el acceso. Hacerlo de un modo efectivo y real para todas las personas contribuirá a que se goce de un nivel de salud y bienestar que brinde seguridad no sólo para dicha población, sino también para todos los pueblos del mundo. La epidemia fue declarada por la OMS como emergencia de salud pública de preocupación internacional el 30 de enero 2020, debido a la rápida propagación del virus y la creciente cantidad de personas infectadas. Es importante destacar que, el 6 de febrero, la Oficina para el Desarrollo de las Naciones Unidas ya había emitido un comunicado en el que recomendaba adaptar los Planes de Acción Nacional para la Seguridad en Salud y los Planes de Preparación para la Pandemia a los sistemas nacionales de salud de cada Estado, para poder contar con herramientas para afrontar esta crisis. Luego de esto, el 12 de febrero la OMS emitió su Plan de Preparación y Respuesta para el COVID-19, una guía operacional que indica cómo deben desarrollarse en un período de tres meses diversos pilares: coordinación, planificación y monitoreo a nivel estatal; comunicación de riesgo y participación de la comunidad; vigilancia, equipos de respuesta rápida e investigación de casos; puntos de entrada; laboratorios nacionales; prevención y control de infecciones; manejo de casos; soporte y logística de operaciones. El derecho internacional de los derechos humanos establece que todas las personas tienen derecho al disfrute del más alto nivel posible de salud, mismo que está reconocido como un derecho humano en diferentes tratados y convenciones que gozan de jerarquía constitucional en el sistema jurídico ecuatoriano. Con el paso del tiempo, el derecho a la salud, se ha ido jerarquizando con respecto a los demás derechos fundamentales, adoptando una suerte de supra derecho en el que confluyen otros de igual relevancia con los que se interrelaciona. En este contexto, además de tomar todas las medidas necesarias para garantizar el acceso a la salud, se debe tener en cuenta el impacto que las políticas socio-sanitarias tienen en otros derechos humanos fundamentales. El Pacto Internacional de Derechos Económico y Sociales (PIDESC) determina que todas las personas tienen derecho al "más alto nivel posible de salud física y mental" y que los gobiernos están obligados a tomar medidas efectivas para "la prevención, el tratamiento de las enfermedades epidémicas, endémicas, profesionales y de otra índole, y la lucha contra ellas"; Los Principios de Siracusa [8] y las observaciones generales del Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas sobre los estados de emergencia y la libertad de movimiento otorgan directrices sobre las respuestas gubernamentales que restringen los derechos humanos por razones de salud pública o emergencia nacional. Cualquier medida tomada para proteger a la población que limite los derechos y libertades de las personas debe tener una base legal, ser estrictamente necesaria, estar basada en la mejor evidencia científica, no ser arbitraria ni discriminatoria en su aplicación, ser de duración limitada, respetar la dignidad humana, estar sujetas a revisión y ser proporcionales para lograr su objetivo. En este contexto, el Estado se constituye en el principal agente responsable de emitir alertas adecuadas y de responder a las crisis generadas. Él debe tomar un rol de coordinación entre diversos actores y niveles, a fin de poder generar las políticas necesarias y pertinentes para poder garantizar la salud y el bienestar de la población. Se requiere capacidad de preparación, tanto en el sentido logístico como en la planificación, priorizando las medidas que mejor se adapten a la realidad concreta de nuestro país o del contexto específico sobre el que se esté trabajando en ese momento. Las medidas de prevención son las recomendadas en este tipo de crisis, ya que la necesidad de minimizar el número de personas enfermas y que deban asistir al sistema sanitario se vuelve la prioridad. En este sentido, es importante que el Estado sea capaz de proveer de herramientas a la comunidad, para hacerla autónoma hasta donde se pueda, a fin de que se creen capacidades para mantener las medidas higiénicas y de prevención. Es crucial el rol de la comunidad en esta enfermedad, por lo que la comunicación con la misma debe ser un eje central en las acciones del Estado frente a la pandemia. En este contexto el Estado Ecuatoriano en una inmediata reacción ante la emergencia sanitaria mundial, emitió una serie de política públicas emergentes para la prevención y control del nivel de contagio en el País. El artículo 85.1 de la Constitución de la República del Ecuador-CRE, señala que: "La formulación, ejecución, evaluación y control de las políticas públicas y servicios públicos que garanticen los derechos reconocidos por la Constitución, se regularán de acuerdo con las siguientes disposiciones: 1. Las políticas públicas y la prestación de bienes y servicios públicos se orientarán a hacer efectivos el buen vivir y todos los derechos, y se formularán a partir del principio de solidaridad";, en la lógica del artículo 3.1, del mismo cuerpo normativo; de modo que la política pública es una herramienta para cumplir y hacer cumplir los derechos constitucionales, la que está en manos de la función ejecutiva. Efectivamente las políticas públicas son aquellas que constan en el plan nacional de desarrollo; y, cuando se presentan situaciones de excepción no previstas o no queridas por los Estados, las Constituciones de todos los países establecen y facultan al poder ejecutivo a establecer estados de excepción como lo señala nuestra Carta Magna y que ha sido ampliamente analizado. Los estados de excepción son una institución prevista en la Constitución de la República del Ecuador, la cual tiene como fin resguardar el régimen jurídico constitucional ordinario, cuando se producen situaciones excepcionales; es decir, los estados de excepción son decretados exclusivamente por parte del Presidente de la República, cuando se producen ciertas circunstancias o momentos de crisis, los mismos que no pueden ser superados por los mecanismos ordinarios. En el presente caso

acertadamente el Ejecutivo emitió los decretos de excepción referidos y que pasaron incluso por un control de constitucionalidad. Por lo que de conformidad con lo preceptuado en los numerales 1, 3, 4 y 5 del Art. 42 de la LOGJCC (Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional), la pretensión propuesta por la accionante resulta improcedente, conforme a lo previsto en el artículo 41 ibídem (de la Ley de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional) que establece: “Art. 41.- Procedencia y legitimación pasiva.- La acción de protección procede contra: 1. Todo acto u omisión de una autoridad pública no judicial que viole o haya violado los derechos, que menoscabe, disminuya o anule su goce o ejercicio. 2. Toda política pública, nacional o local, que conlleve la privación del goce o ejercicio de los derechos y garantías. 3. Todo acto u omisión del prestador de servicio público que viole los derechos y garantías…4. Todo acto discriminatorio cometido por cualquier persona.” Las causas de la improcedencia de la acción constan en el Art. 42 de la mencionada Ley, que dice: Art. 42.- Improcedencia de la acción.- La acción de protección de derechos no procede: 1. Cuando de los hechos no se desprenda que existe una violación de derechos constitucionales…”. Conforme el análisis realizado en el presente caso no se ha violentado ninguno de los derechos constitucionales alegados. Por las consideraciones expuestas, este Tribunal se la Sala Especializada de lo Penal de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha, ADMINISTRANDO JUSTICIA, EN NOMBRE DEL PUEBLO SOBERANO DEL ECUADOR, Y POR AUTORIDAD DE LA CONSTITUCIÓN Y LAS LEYES DE LA REPÚBLICA, resuelve negar el recurso de apelación propuesto por el doctor Freddy Vinicio Carrión Intriago, Defensor del Pueblo del Ecuador; y, confirma la sentencia venida en grado. Con el objeto de dar cumplimiento a las disposiciones contenidas en los artículos 76, 82 y 172, inciso segundo, de la Constitución de la República del Ecuador, que garantizan el derecho al debido proceso, la seguridad jurídica y al principio de la debida diligencia en los procesos de administración de justicia, se dispone que el señor Secretario de esta Sala, una vez ejecutoriada esta sentencia, remita una copia certificada de la misma a la Corte Constitucional, conforme a lo dispuesto en el Art. 86, numeral 5, ibídem, y, luego, devuélvase expediente al juzgado de origen.- Notifíquese y cúmplase.- ^ La Constitución de la República en su artículo 1 define al Ecuador como “un estado de derechos y justicia (...)”, Ramiro Ávila Santamaría manifiesta que: “El Estado constitucional de derechos y justicia es un paso adelante del estado social de derechos. Se podría considerar que el Estado constitucional es suficiente para comprender a los derechos, dado que las Constituciones contemporáneas son materiales. Sin embargo, el énfasis en los derechos resalta la importancia superior a la parte orgánica y, por otro lado, se podría afirmar que puede existir un estado constitucional pero sin reconocer la pluralidad jurídica” ^ GARCIA Escudero José, GARCIA Martínez María; La Constitución día a día; Madrid; p. 182 ^ MELENDEZ Florentín; La suspensión de los derechos fundamentales en los estados de excepción según el derecho internacional de los derechos humanos; El Salvador; San Salvador; p. 35 ^ GARCIA Escudero José, GARCIA Martínez María, op. cit., p 183 ^ CABANELLAS Guillermo, Diccionario Jurídico Elemental, Décimo séptima edición, Buenos Aires, p. 319 ^ Concepto tomado de <http://www.pasosfronterizos.gov.cl>, acceso en 01/05/12 ^ Artículo 22 numeral 5 de la Convención Americana de Derechos Humanos ^ <https://www.civilisac.org/civilis/wp-content/uploads/principios-de-siracusa-1.pdf>. Los Principios de Siracusa, adoptados por el Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas en 1984, establecen que las restricciones, deben cumplir con los siguientes requisitos: deben imponerse y aplicarse de conformidad con la ley, responder a un objetivo legítimo de interés general, ser estrictamente necesarias en una sociedad democrática para alcanzar su objetivo, ser lo menos intrusivas y restrictivas posible para cumplir su objetivo, basarse en evidencia científica, no aplicarse de manera arbitraria ni discriminatoria, tener una duración limitada, ser respetuosas con la dignidad humana y estar sujetas a revisión.

O CASTILLO Responsable de sorteo