

Quito, D.M., 02 de mayo de 2024

CASO 52-21-IN

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

SENTENCIA 52-21-IN/24

Resumen: La Corte Constitucional desestima la acción pública de inconstitucionalidad presentada en contra de los artículos 144 y 145, contenidos en el Capítulo XII, del Decreto Ejecutivo 1114, que fue publicado en el Registro Oficial 260, Segundo Suplemento, de 04 de agosto de 2020. Este Organismo encontró que la normativa impugnada se encuentra derogada, y que fue reproducida en los artículos 17 y 18 del actual Reglamento a la Ley Orgánica de Movilidad Humana, por lo que analizó su constitucionalidad a la luz de los argumentos presentados en la demanda. Asimismo, verificó que el artículo 17 del Reglamento actual no contraviene el principio de reserva de ley, y no excede la potestad reglamentaria del presidente de la República, establecidos en los artículos 132.1, 133.2 y 147.13 de la CRE. Finalmente, la Corte verificó que el artículo 18 del Reglamento vigente no transgrede el artículo 67 de la CRE.

1. Antecedentes procesales

1. El 27 de julio de 2021, José Elías Rodríguez Borja (“**accionante**”) presentó una acción pública de inconstitucionalidad en contra de los artículos 144 y 145, contenidos en el Capítulo XII del Decreto Ejecutivo 1114 (“**normativa impugnada**” o “**Decreto Ejecutivo**”),¹ que refieren a las reformas al Reglamento a la Ley Orgánica de Movilidad Humana.
2. En virtud del sorteo efectuado, el caso correspondió a la jueza constitucional Teresa Nuques Martínez, quien fue designada como sustanciadora de la causa. El 3 de agosto de 2021, la Sala de Admisión –conformada por las juezas constitucionales Teresa Nuques Martínez y Daniela Salazar Marín, y el entonces juez constitucional Hernán Salgado Pesantes– admitió a trámite la acción.² En este mismo auto, se requirió a la Presidencia de la República (“**Presidencia**”) y a la Procuraduría General del Estado

¹ A través de este Decreto Ejecutivo el entonces presidente de la República emitió el “Reglamento para la Aplicación de la Ley Orgánica de Simplificación y Progresividad Tributaria”. Éste fue expedido el 28 de julio de 2020 y publicado en el Registro Oficial 260, Segundo Suplemento, de 04 de agosto de 2020.

² CCE, auto de admisión 52-21-IN, 3 de agosto de 2021. Expediente constitucional fs. 14 a 16. El accionante solicitó, también, como medida cautelar, la suspensión provisional de la normativa impugnada. Al respecto, la Sala de Admisión negó el pedido en consideración de que la solicitud no estuvo debidamente sustentada e incumplió el requisito establecido en el numeral 6 del artículo 79 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional.

(“PGE”) pronunciarse respecto de la demanda, y remitir a la Corte Constitucional la documentación relacionada con el origen de la normativa impugnada.

3. El 27 de agosto y 17 de septiembre de 2021, el Secretario General Jurídico de la Presidencia compareció a la causa y se pronunció respecto de la demanda, así como adjuntó información relacionada con la normativa impugnada. Por su parte, el 03 de septiembre de 2021, la PGE compareció y señaló casillero judicial para notificaciones.
4. El 21 de febrero de 2024, la jueza sustanciadora avocó conocimiento de la causa.

2. Competencia

5. De conformidad con lo prescrito en el artículo 436 numeral 2 de la Constitución de la República del Ecuador (“CRE”), en concordancia a lo prescrito en los artículos 75 numeral 1 literal d) y 98 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (“LOGJCC”), el Pleno de la Corte Constitucional es competente para conocer y resolver la presente acción pública de inconstitucionalidad.

3. Normativa impugnada

6. En la demanda, el accionante acusa la inconstitucionalidad del Decreto Ejecutivo 1114, que en su Capítulo XII señala:

REFORMAS AL REGLAMENTO A LA LEY ORGÁNICA DE MOVILIDAD HUMANA

Artículo 144. Incorpórese el siguiente inciso al final del artículo 5:

“Para que los envíos de paquetería que contengan bienes para uso del número familiar radicado en el Ecuador, que realicen los migrantes ecuatorianos residentes en el extranjero, sean reconocidos y obtengan la exención de aranceles prevista en el artículo 15 de la Ley Orgánica de Movilidad Humana, el migrante deberá registrar en los consulados o representaciones diplomáticas ecuatorianas, el nombre completo, cédula y dirección domiciliaria del familiar radicado en el Ecuador que recibirá la paquetería.”

Artículo 145. Incorpórese el siguiente inciso al final del artículo 6:

“Para la aplicación de la exención de aranceles, en los casos de envíos de paquetería que contengan bienes para uso del número familiar radicado en el Ecuador que realicen los migrantes ecuatorianos residentes en el extranjero, al amparo del artículo 15 de la Ley Orgánica de Movilidad Humana, entiéndase como número familiar, al núcleo familiar del migrante ecuatoriano, esto es, los miembros de su familia radicados en el Ecuador, comprendidos hasta el cuarto grado de consanguinidad y segundo de afinidad.”

4. Alegaciones de las partes

4.1. Fundamentos y pretensión de la acción de inconstitucionalidad

7. El accionante alega que la normativa impugnada contraviene los artículos: 66.20, 67, 83.9, 132, 133, 147.13, 424 y 425 de la CRE. Los argumentos que presenta para sustentar su demanda son los siguientes:

7.1. El artículo 144 del Decreto Ejecutivo 1114 violenta el principio de reserva de ley (arts. 132.1, 133.2 de la CRE). Además, a su criterio, excede las facultades reglamentarias del presidente de la República (art. 147.13 de la CRE). Esta situación, a decir del accionante, afecta directamente al principio de jerarquía normativa (arts. 424 y 425 de la CRE), porque este artículo no solamente reforma el Reglamento a la Ley Orgánica de Movilidad Humana, sino que reforma la Ley Orgánica de Movilidad Humana (“**LOMH**”). Así, a su criterio, la normativa impugnada amplía los parámetros ya establecidos en la ley para acceder al “derecho al envío”, y requiere la inscripción e identificación del núcleo familiar de la persona migrante, que a su juicio, es un requisito adicional no previsto por el legislador para ejercer el derecho contemplado en el mencionado artículo legal que, según el accionante, deriva del derecho a migrar reconocido en el artículo 40 de la CRE. El accionante refiere que la potestad reglamentaria reconocida constitucionalmente al presidente de la República no abarca la capacidad de reformar un texto legal que regula derechos, que son abordados en una ley orgánica, por lo que dicha potestad “no puede contrariar el principio de reserva de ley [...]”.

7.2. El accionante, además, menciona que los artículos impugnados del Decreto Ejecutivo imponen a las personas ecuatorianas en movilidad humana la obligación de “registrar en los consulados o representaciones diplomáticas ecuatorianas, el nombre completo, cédula y dirección domiciliaria del familiar radicado en Ecuador que recibirá la paquetería”, para poder beneficiarse de las exenciones arancelarias de los envíos al Ecuador. Esto, a su decir, implica entregar información personal sobre sus familiares, lo cual atenta contra “el derecho a la intimidad familiar de los migrantes extranjeros” (art. 66.20 de la CRE), en vista de que, a su decir, a los consulados o representaciones diplomáticas no les compete conocer esta información, ya “que no hay razones legítimas ni constitucionalmente justificadas que permitan la restricción del derecho a la intimidad familiar de los ecuatorianos residentes en el exterior”.

7.3. Adicionalmente, el accionante señala que la concepción de núcleo familiar establecida en la normativa impugnada no es compatible con el artículo 67 de la CRE “que recoge una definición amplia y extensiva de lo que se considera familia” y la restringe vinculándola al cuarto grado de consanguineidad y segundo de afinidad.

7.4. Finalmente, menciona que la normativa impugnada no es compatible con el artículo 83.9 de la CRE, en tanto “al imponer trabas al derecho de realizar envíos de regalos a los migrantes ecuatorianos residentes en el exterior [...] merman y dificultan la práctica del sentimiento y el deber, constitucionalmente establecido, de solidaridad que tanto urge en estos momentos [*refiriéndose al contexto ocasionado por el COVID-19*]”.

4.2. Alegaciones de la Presidencia de la República

8. La Presidencia de la República mencionó que el artículo 114 del Decreto Ejecutivo impugnado “lo que hace es delimitar las condiciones bajo las cuales los migrantes ecuatorianos podrán ejercer su derecho al envío de bienes descrito en el artículo 15 de la LOHM (sic.)”. Adicionalmente, citó la sentencia 002-14-SIN-CC que, a su decir, estableció aspectos inherentes a la facultad reglamentaria del presidente de la República, por lo que “los reglamentos que se emitan sirven como instrumentos para viabilizar la aplicación de los derechos que se encuentran consagrados en la Constitución y desarrollados por medio de leyes orgánicas”.
9. Al respecto del argumento del accionante en torno a la presunta contradicción entre la normativa impugnada y el artículo 66.20 de la CRE, la Presidencia menciona que “solicitar el registro de la información del familiar que recibirá el paquete enviado desde el extranjero por el migrante ecuatoriano tiene únicamente el fin de verificar que el envío sea dirigido efectivamente para un miembro de su núcleo familiar”, y que este “es un procedimiento razonable que responde a un interés público de no abusar de esta exención de aranceles [...]”.
10. Finalmente, respecto del argumento del accionante sobre que la normativa impugnada mantiene una concepción limitada del término núcleo familiar, la Presidencia arguyó que esta es una interpretación errónea, puesto que existen definiciones legales sobre las personas que se consideran como familiares (pone como ejemplo las relaciones de parentesco reconocidas en el Código Civil), y que los ejemplos que propone el accionante, tales como considerar legalmente a los “amigos” como parte del núcleo familiar “[*llegan*] al absurdo ya que cualquier persona podría aprovecharse o verse

perjudicada si se considera que otra persona, ajena al núcleo familiar, forme parte de este únicamente por su afinidad emocional”.

4.3. Procuraduría General del Estado (“PGE”)

11. Pese a haber sido notificada en legal y debida forma, la PGE no presentó argumentos respecto de la demanda planteada.

5. Cuestión previa

5.1. De la derogatoria de la normativa impugnada

12. La normativa impugnada modificó los artículos 5 y 6 del Reglamento a la Ley Orgánica de Movilidad Humana, que fue publicado en Registro Oficial Suplemento 55, de 10 de agosto de 2017; y, que estuvo vigente hasta el 10 de marzo de 2022, fecha en la que se publicó el Decreto Ejecutivo 354, expedido por el entonces presidente Guillermo Lasso, a través del cual se dictó un nuevo Reglamento a la Ley Orgánica de Movilidad Humana.³ En la “Disposición Derogatoria Única” de este nuevo reglamento se estableció: “**Única.** – Deróguese el Reglamento a la Ley Orgánica de Movilidad Humana, publicado en el Registro Oficial Suplemento No. 55, de 10 de agosto de 2017; y demás disposiciones de igual o menor jerarquía que se opongan al presente Reglamento”.
13. Por lo expuesto, esta Corte constata que la normativa impugnada se encuentra derogada.

5.2. Control constitucional de normas derogadas

14. Pese a que la normativa impugnada se encuentra derogada, se ha reconocido que el control abstracto de constitucionalidad busca garantizar la unidad y coherencia del ordenamiento jurídico, y se rige por los principios establecidos en el artículo 76 de la LOGJCC. Así, este Organismo mantiene dentro de sus competencias el control de constitucionalidad de normas derogadas, y se encuentra facultado para declarar su inconstitucionalidad. Esto, siempre y cuando éstas tengan la potencialidad de producir efectos contrarios a la Constitución, o de aquellas disposiciones por las que fueron reemplazadas, en caso de que se presuma la unidad normativa, conforme lo establece el artículo 76 numerales 8 y 9 de la LOGJCC. Así, el control constitucional de normas

³ Tercer Suplemento del Registro Oficial 18, de 10 de marzo 2022. La última reforma a este texto reglamentario que se encuentra vigente fue publicada en el Sexto Suplemento del Registro Oficial 278, de 28 de marzo de 2023.

derogadas procede bajo los siguientes presupuestos: (a) unidad normativa, o (b) efectos ultractivos contrarios.

15. Respecto de la unidad normativa el numeral 9 del artículo 76 de la LOGJCC señala:

9. Configuración de la unidad normativa.- Se presume la existencia de unidad normativa en los siguientes casos: a) Cuando la disposición acusada o su contenido se encuentran reproducidos en otros textos normativos no demandados; b) Cuando no es posible producir un fallo sobre una disposición jurídica expresamente demandada, sin pronunciarse también sobre otra con la cual guarda una conexión estrecha y esencial; y, c) Cuando la norma impugnada es consecuencia o causa directa de otras normas no impugnadas.

16. A efectos de verificar si en este caso existe unidad normativa, la Corte analizará el texto de los artículos 5 y 6 del Reglamento a la Ley Orgánica de Movilidad Humana antes de su derogatoria, y verificará si el Reglamento en su versión vigente (publicado en marzo de 2022) reproduce el texto que el accionante acusa como inconstitucional.

17. Así, esta Corte constata que el actual Reglamento a la Ley Orgánica de Movilidad Humana, en el Capítulo II, Sección V, incluye tres artículos expresos bajo la denominación “ENVÍO DE PAQUETERÍA Y BIENES AL ECUADOR”. De tal forma, se revisará si el articulado actual de esta sección reproduce el texto que el accionante acusa como inconstitucional.⁴

18. Respecto del primer texto cuya inconstitucionalidad se demanda (art. 144 del Decreto Ejecutivo, anterior artículo 5 del Reglamento), se procede a compararlo con el actual artículo 17 del Reglamento vigente, puesto que el texto demandado del Reglamento en su versión ya derogada establecía la necesidad del registro de datos de los miembros del núcleo familiar para el beneficio del envío de paquetería. A continuación, se transcribe el contenido de las normas en su parte pertinente:

Tabla 1: Transcripción normativa 1	
Reglamento a la Ley Orgánica de Movilidad Humana <i>Publicado en Registro Oficial Suplemento 55, de 10 de agosto de 2017, que estuvo vigente hasta el 10 de marzo de 2022</i>	Reglamento a la Ley Orgánica de Movilidad Humana <i>Publicado en el Tercer Suplemento del Registro Oficial 18, de 10 de marzo 2022.</i>
Art. 5.- Certificado de Migrante Retornado.- <i>(Reformado por el Art. 144 del D.E. 1114, R.O. 260-2S, 4-VIII-2020).- [...]</i>	Art. 17.- Requisitos para ejercer el derecho al envío de paquetería y bienes exentos de aranceles. – Para que los

⁴ Si bien existen tres artículos relacionados con el envío en la norma vigente, esta Corte, para efectos del análisis, se referirá a aquellos que fueron demandados por el accionante.

<p>Para que los envíos de paquetería que contengan bienes para uso del núcleo familiar radicado en el Ecuador, que realicen los migrantes ecuatorianos residentes en el extranjero, sean reconocidos y obtengan la exención de aranceles prevista en el artículo 15 de la Ley Orgánica de Movilidad Humana, el migrante deberá registrar en los consulados o representaciones diplomáticas ecuatorianas, el nombre completo, cédula y dirección domiciliaria del familiar radicado en el Ecuador que recibirá la paquetería.</p> <p>(Énfasis agregado).</p>	<p>envíos de paquetería que contengan bienes para uso del núcleo familiar radicado en el Ecuador sean reconocidos y obtengan la exención de aranceles prevista en el artículo 15 de la Ley Orgánica de Movilidad Humana, los emigrantes ecuatorianos deberán:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Residir en el extranjero por lo menos seis (6) meses, sin perjuicio de la condición migratoria en la que se encuentren; 2. Inscribirse las oficinas consulares o misiones diplomáticas ecuatorianas y registrar a su núcleo familiar residente en Ecuador. <p>Los registros mencionados serán realizados en línea, a través de la plataforma tecnológica que pondrá a disposición de los usuarios el Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana.</p> <p>Dichos envíos se registrarán por las resoluciones que para el efecto emita el Comité de Comercio Exterior – COMEX.</p> <p>(Énfasis agregado).</p>
---	--

****Cuadro de elaboración de la Corte Constitucional del Ecuador**

19. De la comparativa, se verifica que el texto acusado como inconstitucional por el accionante se encuentra parcialmente reproducido en el actual artículo 17 del Reglamento a la Ley de Movilidad Humana, en cuanto mantiene el requisito referente al registro del núcleo familiar para la exención arancelaria en el envío de paquetería por parte de emigrantes a sus familiares en el Ecuador, por lo que se configura el principio de unidad normativa y se procederá al análisis de la disposición vigente.
20. Pese a que esta Corte nota una reproducción parcial del artículo 144 del Decreto Ejecutivo 1114 en el artículo 17 del Reglamento vigente, en el sentido expresado en el párrafo anterior; es menester señalar que, en cuanto a los elementos –esto es la solicitud de nombre completo, cédula y dirección domiciliaria del familiar– que el accionante utiliza como base para la formulación de su argumento relacionado con la presunta transgresión al artículo 66.20 de la CRE, respecto del derecho a la intimidad personal y familiar; el texto legal vigente no los reproduce, siendo incluso que el texto normativo actual establece que los registros del núcleo familiar para los beneficios de

exención arancelaria de paquetería deberán ser realizados en línea, a través de la plataforma tecnológica del Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana. El texto normativo vigente no establece directamente ningún parámetro con base en el cual la Corte pueda desarrollar un análisis de incompatibilidad constitucional respecto de las alegaciones expresadas por el accionante. De tal forma, este Organismo no encuentra motivos para adentrarse en su análisis, al no evidenciarse la existencia de unidad normativa alguna entre la norma anterior y el texto actual, en los elementos establecidos por el accionante, así como tampoco le es posible a este Organismo inferir la potencialidad para generar efectos ultractivos desde la simple mención a un registro en línea que puede estar sujeto a la variabilidad de sus componentes, por lo cual no se formulará un cargo al respecto.⁵

21. Ahora, procede que este Organismo compare el segundo texto normativo cuya inconstitucionalidad se demanda (art. 145 del Decreto Ejecutivo, anterior artículo 6 del Reglamento) con el Reglamento en su versión vigente. Al respecto, el texto reglamentario en su versión derogada establecía qué se entendía como núcleo familiar a efectos del beneficio arancelario en el envío de paquetería. A continuación, se transcribe el contenido de las normas en su parte pertinente:

Tabla 2: Transcripción normativa 2	
<p>Reglamento a la Ley Orgánica de Movilidad Humana <i>Publicado en Registro Oficial Suplemento 55, de 10 de agosto de 2017, que estuvo vigente hasta el 10 de marzo de 2022</i></p>	<p>Reglamento a la Ley Orgánica de Movilidad Humana <i>Publicado en el Tercer Suplemento del Registro Oficial 18, de 10 de marzo 2022.</i></p>
<p>Art. 6.- Beneficiarios.- (Reformado por el Art. 145 del D.E. 1114, R.O. 260-2S, 4-VIII-2020).- [...]</p> <p>Para la aplicación de la exención de aranceles, en los casos de envíos de paquetería que contengan bienes para uso del número familiar radicado en el Ecuador que realicen los migrantes ecuatorianos residentes en el extranjero, al amparo del artículo 15 de la Ley Orgánica de Movilidad Humana, entiéndase como número familiar, al núcleo familiar del migrante ecuatoriano, esto es, los miembros de su familia radicados en el Ecuador, comprendidos hasta el cuarto grado de consanguinidad y segundo de afinidad. (Énfasis agregado).</p>	<p>Art. 18.- Beneficiarios de la paquetería.- Para la aplicación de la exención de aranceles en el envío de paquetería, determinada en el artículo 15 de la Ley Orgánica de Movilidad Humana y en el artículo precedente, entiéndase como núcleo familiar beneficiario de la paquetería a los parientes residentes en el Ecuador del emigrante ecuatoriano radicado en el exterior, comprendidos hasta el cuarto grado de consanguinidad o segundo de afinidad. (Énfasis agregado).</p>

⁵ CCE, sentencia 7-17-IN y acumulados/22, 27 de enero de 2022, párr. 106.

22. De la comparativa de los textos normativos se evidencia una reproducción total de la disposición impugnada en el actual artículo 18 del Reglamento a la Ley Orgánica de Movilidad Humana, por lo que se configura el principio de unidad normativa.

6. Planteamiento de los problemas jurídicos

23. En función de los argumentos expuestos por el accionante y resumidos en el párrafo 7.1. *supra*, y de acuerdo con la reproducción del texto normativo, en los términos del párrafo 19 *supra*, se formula el siguiente problema jurídico:

¿El artículo 17 del Reglamento a la Ley Orgánica de Movilidad Humana –que reproduce parcialmente el texto del derogado artículo 144 del Decreto Ejecutivo 1114– transgrede el principio de reserva de ley y la facultad reglamentaria del presidente de la República, reconocidos en los artículos 132.1, 133.2 y 147.13 de la CRE?

24. Respecto del argumento del accionante reseñado en el párrafo 7.3. *supra*, se formula el siguiente problema jurídico:

¿El artículo 18 del Reglamento a la Ley Orgánica de Movilidad Humana –que reproduce el texto del derogado artículo 145 del Decreto Ejecutivo 1114 y que establece que el núcleo familiar beneficiario de la paquetería será aquel comprendido hasta el cuarto grado de consanguinidad o segundo de afinidad– transgrede el artículo 67 de la CRE?

25. Finalmente, respecto de la alegación relacionada con una presunta incompatibilidad entre la normativa impugnada y el artículo 83.9 de la CRE, esta Corte no encuentra que el accionante señale cómo la normativa impugnada resultaría contraria al enunciado constitucional,⁶ por lo que en consecuencia, al no existir un mínimo argumentativo claro a partir del cual sea posible cuestionar la presunción de constitucionalidad de la normativa impugnada, no resulta necesario entrar al fondo de dicho asunto.⁷

7. Resolución de los problemas jurídicos

7.1. ¿El artículo 17 del Reglamento a la Ley Orgánica de Movilidad Humana –que reproduce parcialmente el texto del derogado artículo 144 del Decreto

⁶ CCE, sentencia 80-16-IN/21, 2 de junio de 2021, párr. 13.

⁷ CCE, sentencia 48-17-IN/23, 16 de agosto de 2023, párr. 28.

Ejecutivo 1114– transgrede el principio de reserva de ley y la facultad reglamentaria del presidente de la República, reconocidos en los artículos 132.1, 133.2 y 147.13 de la CRE?

26. El artículo 132.1 de la CRE establece como una de las facultades de la Asamblea Nacional la expedición de leyes para, entre otras cosas, “regular el ejercicio de los derechos y garantías constitucionales”. Para tal finalidad, de acuerdo con el artículo 133.2 del texto constitucional, las leyes serán de carácter orgánico.
27. Al respecto del principio de reserva de ley, la Corte ha señalado que este refiere “a aquel conjunto de asuntos y materias que de manera exclusiva la Constitución entrega al ámbito de potestades del legislador, excluyendo la intervención y potestad normativa de otras instituciones del Estado”.⁸ Lo que busca este principio es “asegurar la protección de los derechos y garantías encargando la regulación de su ejercicio a una norma de carácter general emanada del órgano legislativo [...] constitucionalmente previsto y democráticamente elegido”.⁹ Este Organismo ha reconocido también que la reserva de ley comporta la obligación constitucional atribuida al legislador de que los aspectos fundamentales de un derecho estén contenidos en una norma de rango legal, evitando de esta forma que órganos distintos establezcan restricciones injustificadas e irrazonables a los derechos.¹⁰
28. Además, la Corte ha sostenido que la reserva de ley no es exhaustiva y que no implica que una ley deba desarrollar detalladamente todos los aspectos relacionados al ejercicio de un derecho, lo cual “otorga un marco básico previsible para que la administración pública, a través de su potestad reglamentaria y/o por medio de los organismos públicos de control y regulación, pueda desarrollar las normas legales a fin de dar eficacia directa a los mandatos legislativos”.¹¹ Así, las entidades públicas están facultadas para emitir normas infralegales en el marco de sus competencias, siempre que estas observen y no transgredan los elementos o aspectos fundamentales de un derecho y su ejercicio, ya prescritos por el legislador, y no suplanten o innoven el contenido de la ley. De tal forma, ante una alegación relacionada con una presunta violación al principio de reserva legal por parte de un acto normativo infralegal, este Organismo está llamado a analizar:

- (i) Si el acto normativo regula o no derechos. Para lo cual se evaluará su contenido, a fin

⁸ CCE, sentencia 56-09-IN y acumulados/22, 27 de enero de 2022, párr. 88.

⁹ CCE, sentencia 002-14-SIN-CC, 14 de agosto de 2014, pág. 40; sentencia 33-10-IN/21, 5 de mayo de 2021, párr. 62.

¹⁰ CCE, sentencia 57-17-IN/23, 28 de junio de 2023, párrs. 48, 49.

¹¹ CCE, sentencia 57-17-IN/23, 28 de junio de 2023, párr. 48; sentencia 77-16-IN/22, 27 de enero de 2022, párrs. 73, 74.

de responder si 1) la limitación se encuentra prevista legislativamente, o 2) si el acto normativo establece limitaciones que debieron constar en una ley;

- (ii) En el caso de que [el] acto normativo no regule derechos, y se verifique que se limita a desarrollar la norma legal dentro del marco autorizado por el legislador, entonces no existirá vicio formal de inconstitucionalidad; y,
- (iii) Por el contrario, en el caso de que se verifique que la norma impugnada regula derechos fundamentales; es decir, que su contenido debió constar en una ley o, que pese a constar en una ley, la norma ha suplantado o alterado el contenido previsto en esta, entonces, se deberá concluir que se ha violado el principio de reserva de ley, existiendo un vicio formal de inconstitucionalidad.¹²

29. En el caso que nos ocupa, el accionante alega que el hecho de que, por medio del Reglamento a la Ley de Movilidad Humana, se solicite a las personas emigrantes ecuatorianas que registren a su núcleo familiar residente en Ecuador para ejercer el derecho al envío de paquetería, constituye una condición adicional no prevista en el artículo 15 de la Ley Orgánica de Movilidad Humana. Esto, a juicio del accionante, se traduce en que una disposición reglamentaria interfiera en el “núcleo normativo” de una ley orgánica relacionada con el ejercicio del derecho reconocido en el artículo 40 de la CRE.
30. La CRE en su artículo 40 reconoce el derecho a migrar, y establece la obligación del Estado ecuatoriano para desarrollar acciones para el ejercicio de los derechos de las personas ecuatorianas en el exterior y sus familias. En tal virtud, enumera una lista no taxativa de estas acciones, aclarando que pueden desarrollarse otras adicionales además de aquellas enlistadas en el artículo constitucional. Por su parte, la Ley Orgánica de Movilidad Humana establece como su objeto “regular el ejercicio de derechos, obligaciones, institucionalidad y mecanismos vinculados a las personas en movilidad humana, que comprende emigrantes, inmigrantes, personas en tránsito, personas ecuatorianas retornadas, quienes requieran de protección internacional, y, sus familiares”. En el artículo 15 de esta ley es posible observar el reconocimiento del “derecho al envío de bienes”. Así, se menciona:

Art. 15.- Derecho al envío de bienes.- Las personas ecuatorianas en el exterior tienen derecho a que el Estado ecuatoriano garantice la exención de aranceles y el establecimiento de servicios especializados para el envío de paquetería que contenga bienes de uso para el número familiar radicado en el Ecuador, siempre que el peso sea igual o menor a los cuatro kilogramos por paquete y el valor FOB sea menor o igual a un salario básico unificado, sin límite en el número de envíos.

¹² CCE, sentencia 57-17-IN/23, 28 de julio de 2023, párr. 55. Además, este análisis no implica que la Corte revise la compatibilidad sustantiva entre la ley y el acto normativo impugnado, pues para ello existen en el ordenamiento jurídico los mecanismos ordinarios de control legal.

Este derecho será reconocido en los envíos que realicen migrantes ecuatorianos residentes en el extranjero que se hayan registrado para el efecto en los consulados o representaciones diplomáticas ecuatorianas.

Sin perjuicio de los mecanismos generales de control y verificación aduanera, el Servicio Nacional de Aduanas del Ecuador, mediante reglamentación interna, instrumentará acciones de seguimiento y control para el correcto ejercicio de este derecho cuando el número de paquetes enviados por la misma persona supere los veinticuatro (24) en un año.¹³

(Énfasis agregado).

31. Bajo la norma expuesta, se observa que el legislador contempló que el denominado “derecho al envío” presupone un beneficio para las personas ecuatorianas que residen en el exterior y sus familias en el territorio ecuatoriano, siendo este la exención de aranceles y el establecimiento de servicios especializados de envío ilimitado de paquetería que no supere cierto peso y valor. De este modo, es claro que, con la finalidad de que la persona migrante ecuatoriana pueda acceder a estos beneficios, el legislador ha previsto que el envío de bienes debe ser exclusivo para el uso del núcleo familiar de la persona emigrante y establece la necesidad de un registro. De tal forma, esta Corte verifica que el legislador en efecto reguló, como es su competencia, los aspectos que consideró fundamentales respecto del derecho al envío.
32. Una exención arancelaria supone un beneficio tributario en la importación de mercancías, y comporta una ventaja con relación a los precios que similares productos importados pueden tener en condiciones no exentas. Situación relevante, dado que los aranceles conforman una fuente de ingresos tributarios para el Estado. Incluso la normativa de comercio exterior¹⁴ establece el reconocimiento a la exención arancelaria a los paquetes postales, dentro de los límites legales, reglamentarios y/o que pudieran derivar de acuerdos internacionales de los que el Ecuador es suscriptor.
33. De tal forma, se observa que el legislador ha reconocido, a través de una ley orgánica, el beneficio arancelario y de servicio de envío especializado para emigrantes ecuatorianos y su núcleo familiar, lo cual vuelve necesario el establecimiento de requisitos para su operatividad, dado que el establecimiento de una exención arancelaria comporta modificaciones en los ingresos estatales de fuente tributaria, en vista de que los aranceles son impuestos a los envíos de bienes desde el exterior y hacia

¹³ Si bien en el artículo 15 de la LOMH esta Corte nota el uso del término “núcleo familiar”, mientras que en el reglamento verifica el uso del término “núcleo familiar” no encuentra entre los textos legales una diferencia semántica o significativa que cambie o altere el sentido del objeto de la norma, razón por la que las tratará como símiles formas de referirse a los integrantes del núcleo familiar de la persona emigrante. Incluso en el artículo 6 del reglamento ya derogado se establecía que “núcleo familiar” se usaba para referirse al núcleo familiar.

¹⁴ Código Orgánico de la Producción, Comercio e Inversiones, artículo 125 literal j).

el país. También se observa que el legislador ha reconocido que es posible establecer las condiciones adecuadas para su aplicación, una de ellas el registro del núcleo familiar de la persona emigrante, puesto que estas personas en el territorio ecuatoriano constituyen los principales beneficiarios del envío.

- 34.** En tal razón, el Reglamento a la Ley Orgánica de Movilidad Humana, en su artículo 17, lo que hace es establecer los requisitos para hacer posible la exención arancelaria, y se constituye en una norma que da eficacia directa a una regulación que ya se encuentra prevista en la ley. Esta situación no podría entenderse como la modificación del artículo legal que establece el denominado “derecho al envío” y las condiciones generales para su ejercicio, sino como el establecimiento de las condiciones respecto de las cuales un grupo de personas, a quienes el Estado ha reconocido protección prioritaria, puedan acceder a un beneficio arancelario frente a otro tipo de envíos que no gozan de la particular protección legal que el legislador ha reconocido a las personas emigrantes ecuatorianas y sus familias, en razón de la obligación constitucional del Estado de desarrollar acciones para el ejercicio de sus derechos. De esta forma la normativa impugnada no regula derechos, y solamente desarrolla la norma legal dentro del marco autorizado por el legislador. En consecuencia, esta Corte no encuentra que el establecimiento del requisito del registro del núcleo familiar de la persona emigrante ecuatoriana, que se beneficiará de una exención arancelaria en el envío de paquetería, transgreda el principio de reserva de ley contemplado en los artículos 132.1 y 133.2 de la CRE.
- 35.** Una vez que se ha concluido que la normativa impugnada no es incompatible con el principio de reserva de ley, corresponde determinar si, a través de esta, se ha excedido la potestad reglamentaria del presidente de la República. Al respecto, el artículo 147.13 de la CRE menciona que el primer mandatario puede “expedir los reglamentos necesarios para la aplicación de las leyes, sin contravenirlas ni alterarlas, así como los que convengan a la buena marcha de la administración”.
- 36.** Este Organismo ha reconocido que, por medio de su potestad reglamentaria, el presidente de la República tiene “un margen amplio de actuación” para que “pueda efectivizar o, en su defecto, regular aspectos que la ley no ha desarrollado para encauzar su operatividad; con una limitación, la cual consiste en que no podrá contravenir ni alterar una ley respecto de la cual, se expide la normativa para su aplicación”.¹⁵ Asimismo, la Corte ha indicado que:

[...] en materia de derechos constitucionales la potestad reglamentaria consagrada en el numeral 13 del artículo 147 de la Constitución, está encaminada precisamente a viabilizar

¹⁵ CCE, sentencia 26-18-IN/20 y acumulados, 28 de octubre de 2020, párrafo 122.

la aplicación, tanto de las leyes como de los instrumentos internacionales de derechos humanos que forman parte del bloque de constitucionalidad, con el objeto de garantizar el ejercicio de los derechos, siempre que de su contenido no se desprenda una afectación a la esfera material de los mismos.

37. En lo que respecta a esta causa, el entonces presidente de la República estableció los requisitos para el beneficio de exención arancelaria a los paquetes enviados al núcleo familiar de un migrante ecuatoriano en el exterior, con lo cual –conforme esta Corte concluyó en los párrafos anteriores– se regularon aspectos operativos relacionados con este beneficio.
38. En consecuencia, no se observa que el texto contenido en el actual artículo 17 del Reglamento a la Ley Orgánica de Movilidad Humana –que derogó el texto normativo agregado por medio del artículo 144 del Decreto Ejecutivo 1114– exceda los límites de la potestad reglamentaria reconocida constitucionalmente al presidente de la República.

7.2. ¿El artículo 18 del Reglamento a la Ley Orgánica de Movilidad Humana –que reproduce el texto del derogado artículo 145 del Decreto Ejecutivo 1114 y que establece que el núcleo familiar beneficiario de la paquetería será aquel comprendido hasta el cuarto grado de consanguinidad o segundo de afinidad– transgrede el artículo 67 de la CRE?

39. El artículo 67 de la CRE establece:

Se reconoce la familia en sus diversos tipos. El Estado la protegerá como núcleo fundamental de la sociedad y garantizará condiciones que favorezcan integralmente la consecución de sus fines. Estas se constituirán por vínculos jurídicos o de hecho y se basarán en la igualdad de derechos y oportunidades de sus integrantes.

El matrimonio es la unión entre hombre y mujer, se fundará en el libre consentimiento de las personas contrayentes y en la igualdad de sus derechos, obligaciones y capacidad legal.

40. Este Organismo ha remarcado la protección constitucional y la importancia de las familias, su rol activo y preponderante en la composición social y su fuerte vínculo con la protección y respeto de los derechos como estructura y de la individualidad de cada uno de sus miembros, además, de las diversas concepciones que de ésta existen o pueden existir. En esta línea de ideas, el artículo 67 de la CRE es claro al establecer que las familias "se constituirán por vínculos jurídicos o de hecho y se basarán en la igualdad de derechos y oportunidades de sus integrantes." Lo cual implica en sí mismo el reconocimiento y protección constitucional no solo a un tipo de familia, sino a la

diversidad en su composición, lo cual supone entender el dinamismo de su desarrollo. Así, este Organismo ha indicado que:

[...] todos los núcleos de familia son iguales en dignidad y protección constitucional, sin que se puedan determinar definiciones o formas familiares excluyentes, pues la norma suprema se dispone abierta a fin de incorporar en dicha tutela a cualquier núcleo que exprese características definitorias de una familia. Tal protección debe ser entendida desde la real importancia de la familia, al ser una institución anterior a la sociedad y al Estado, entidades que por tanto deben observar su desarrollo integral.¹⁶

41. En su demanda, el accionante alega que el texto normativo impugnado limita el reconocimiento familiar que la Constitución ha realizado, al establecer que el núcleo familiar –que se beneficiaría del envío de paquetes desde el exterior con exenciones arancelarias– será aquel que conste dentro del “cuarto grado de consanguinidad o segundo de afinidad”, dado que para el accionante los vínculos familiares pueden extenderse a “aquellas personas que se consideran cercanas”, y coloca como ejemplo a “la pareja no formal” o al “amigo de toda la vida”, con la finalidad de indicar que estas personas, a su criterio, también forman parte del núcleo familiar aunque no compartan una relación de parentesco y deberían poder beneficiarse de los envíos que realizan los emigrantes hacia el Ecuador.
42. Como se indicó en líneas anteriores, del texto constitucional contenido en el artículo 67 de la CRE, se desprende que las familias se constituyen por vínculos jurídicos o de hecho. Estos vínculos, también, establecen derechos y obligaciones para proteger a los miembros de las familias. Esa es su finalidad. Así, una de las formas de distinguir estos vínculos está representada por el reconocimiento legal de las relaciones de parentesco. El reconocimiento de los vínculos de parentesco, en cualquiera de sus grados o líneas, permite exigir la satisfacción de ciertos derechos o condiciones específicas ante cualquier incumplimiento, y además regulan las consecuencias jurídicas que de aquello deriven. Adicionalmente, la Corte ha señalado que “de la relación de parentesco surge una serie de obligaciones y vínculos no solamente jurídicos, sino psicológicos y afectivos [...]”.¹⁷
43. En el caso de nuestro país, la definición legal de los vínculos de parentesco se encuentra establecida en cuerpos legales como, por ejemplo, el Código Civil, e irradia a otros textos normativos como el Código Orgánico de la Niñez y Adolescencia, el Código del Trabajo, entre otras normas. Entre los derechos, obligaciones y situaciones jurídicas que estos vínculos generan se encuentran: el derecho a vivir en familia y a no ser separado injustificadamente de ella, el derecho y la obligación de proporcionar y

¹⁶ CCE, sentencia 184-18-SEP-CC, 29 de mayo de 2018, pág. 84.

¹⁷ CCE, sentencia 0001-11-SIN-CC, 14 de abril de 2011, pág. 14.

recibir alimentos, participar de las sucesiones hereditarias, derechos derivados de la seguridad social (servicios médicos y pensiones), derechos derivados de la patria potestad, obligación de velar por las personas mayores, entre otras. Al respecto, la Corte ha indicado que:

Este aspecto de la familiaridad y de los vínculos que de ella derivan ha llevado al legislador a establecer una serie de obligaciones y prohibiciones jurídicas con el propósito de protegerla; estos efectos jurídicos se ha previsto que subsistan hasta el cuarto grado de consanguinidad y segundo de afinidad; entre ello (sic.) tenemos la prohibición en materia penal de acusarse entre quienes ostentan esta familiaridad (excepto violencia intra familiar); hay también prohibiciones procesales, en el ámbito administrativo se prohíbe el nepotismo, en el campo civil impedimentos dirimentes para el matrimonio, etc.

La Corte Constitucional observa que la protección que la Constitución ha dado a la familia, se efectúa hasta quienes ostentan el cuarto grado de consanguinidad y segundo de afinidad, pues es con ellos con quienes la familia tiene sus vínculos afectivos más que jurídicos, que propenden al desarrollo y cumplimiento de los fines que se hallan garantizados por la Constitución, y que parten del principio de solidaridad para la consecución de las garantías establecidas en la norma suprema.

Esta garantía al núcleo familiar se establece bajo la imposición de prohibiciones y obligaciones que permiten proteger la intimidad de los vínculos que originan el parentesco [...].¹⁸

44. De tal forma, para esta Corte el reconocimiento de los grados de parentesco para el establecimiento de derechos y obligaciones, como en este caso, el denominado “derecho al envío”, no es contrario ni desconoce a los diversos tipos de familia que pueden existir.¹⁹ Este reconocimiento constituye una de las formas para protegerlas, sin que su esencia *per se* sea el desconocimiento o la limitación de la diversidad de los vínculos familiares. Al efecto, el reconocimiento o remisión de los cuerpos normativos a los vínculos de parentesco no suponen una imposición de un concepto único de familia, sino que refieren al establecimiento de uno de los mecanismos jurídicos para su protección y la generación de obligaciones y vínculos legales que coadyuven al ejercicio de los derechos de los miembros de éstas. Lo mencionado no obsta de que el legislador, o la ciudadanía a través de las iniciativas normativas, puedan estimar, proponer e implementar otras formas de protección legal para las familias en sus diversidades siempre que estas tengan conformidad con el texto constitucional, situación que deberá ser planteada a través de los cauces adecuados para el debate

¹⁸ *Ibid.* págs. 17 y 18.

¹⁹ Incluso, si bien la Constitución en el artículo 40.6 reconoce a la familia transnacional –que refiere a aquella cuyos miembros se encuentran en territorios de diferentes Estados y mantienen los vínculos afectivos, económicos, sociales y culturales– no se observa que el establecer a los beneficiarios del envío de paquetería desvirtúe o sea incompatible con la concepción de familia transnacional.

legislativo en el órgano de representación y legitimidad democrática que el diseño constitucional ha previsto para el efecto.

45. En la causa, la Corte nota que la norma impugnada, a fin de establecer los beneficiarios del “derecho al envío” ha realizado una remisión a lo que la legislación ecuatoriana ha reconocido como los vínculos de parentesco, establecidos en el Código Civil (arts. 22 y siguientes). De tal forma, la norma impugnada ha establecido que los envíos con exenciones tributarias se aplicarán a favor de los miembros de las familias de los emigrantes comprendidos entre el cuarto grado de consanguinidad y el segundo de afinidad. Así, la normativa impugnada no ha limitado el reconocimiento de la diversidad de vínculos familiares, sino que por medio de una norma –que como se manifestó en secciones anteriores se encuentra emitida por la autoridad competente y en uso de su facultad reglamentaria– ha previsto la concesión de un beneficio arancelario a favor de un grupo específico de personas que conforman el núcleo familiar de una persona emigrante, siendo que no es competencia de esta Corte, a través de la presente acción determinar más beneficiarios que los explicitados en la norma.
46. En consecuencia, esta Corte no encuentra que el artículo 18 del actual Reglamento a la Ley Orgánica de Movilidad Humana transgreda el contenido del artículo 67 de la Constitución.

8. Consideraciones adicionales

47. En vista de que el caso tiene que ver con el denominado “derecho al envío”, esta Corte –como ya lo ha señalado a lo largo de esta sentencia– verifica que este establece un beneficio de exención arancelaria y de servicios especializados para el envío de paquetería que contenga bienes de uso para el núcleo familiar del emigrante. La determinación de este beneficio tiene relación con la aplicación del artículo 40 de la CRE que establece que el Estado, a través de las entidades correspondientes, desarrollará acciones para el ejercicio de los derechos de las personas ecuatorianas en el exterior, entre ellas, la asistencia a sus familias residentes en el Ecuador y la promoción de sus vínculos con el país. Adicionalmente, el artículo 40.4 de la Constitución establece como una de las obligaciones del Estado ecuatoriano con las personas migrantes en el exterior, la promoción de los “vínculos con el Ecuador”. Ante tal determinación, una de las maneras para sostener dichos vínculos es a través de mecanismos para facilitar el envío y recepción tanto de remesas como paquetería, lo cual ha sido contemplado en los artículos 6 y 15 de la LOMH que, en atención a la CRE, establecen beneficios de exención arancelaria y de servicios especializados para el envío de paquetería que contenga bienes de uso para la familia de la persona

migrante. Estas medidas se orientan al ejercicio de los derechos de las personas ecuatorianas en el exterior y de sus familiares en el Ecuador.

48. De tal forma, dada la concesión del beneficio de exención arancelario, el Estado se encuentra facultado a la ejecución de un control mínimo para evitar la evasión tributaria, de acuerdo con su obligación de cumplir con los principios del régimen tributario establecidos en el artículo 300 de la CRE, y promover la transparencia y la eficiencia en sus funciones recaudatorias. Así, es posible observar que dentro de la misma determinación legislativa del denominado “derecho al envío” se estableció que el Servicio Nacional de Aduanas del Ecuador puede llevar a cabo acciones de seguimiento y control para el correcto ejercicio del beneficio arancelario otorgado a las personas migrantes y sus familias.
49. Bajo esa premisa, un registro mínimo que contenga datos como el nombre, el número de cédula y la dirección domiciliaria de los familiares de la persona migrante –para poder identificarlos como los beneficiarios– permite al Estado efectuar las acciones de control y seguimiento de los envíos realizados y respecto de los cuales se ha aplicado un beneficio tributario. Esta información, en el contexto del ejercicio del denominado “derecho al envío”, no supone la entrega de datos sensibles que invadan la esfera de la intimidad de las personas, sino que constituye información que mínimamente identifica a los beneficiarios de una medida específica. Concomitantemente con lo mencionado, es adecuado que el Estado pueda tener conocimiento de los sujetos, miembros de un grupo de atención prioritaria, que constitucionalmente está obligado a proteger a través de la implementación de medidas, puesto que, de no conocer un marco de identidad mínimo de las personas que componen el núcleo familiar de la persona emigrante, el beneficio sería indeterminado y no cumpliría su cometido, que tiene fundamento en la protección constitucionalmente reconocida para estas personas.
50. Asimismo, esta Corte observa que la otra finalidad del “derecho al envío” –relacionada con el establecimiento de servicios especializados para el envío de paquetería que contenga bienes de uso para el núcleo familiar del emigrante– remite a considerar que dichos envíos, también, se encuentran sujetos a las normas de servicio postal, las cuales mencionan que se requiere conocer ciertos datos del remitente y del destinatario,²⁰ entre ellos su dirección postal,²¹ para el ejercicio de envío-recepción de bienes.

²⁰ Véase, por ejemplo, el Convenio Postal Universal, la Ley General de los Servicios Postales y su reglamento general.

²¹ De acuerdo con el Reglamento General a la Ley General de los Servicios Postales, se denomina como “dirección postal” a la “identificación del remitente o del destinatario por sus nombres y apellidos o por su denominación o razón social según sea el caso, así como los datos de domicilio, residencia, casillero postal, código postal u otro que permitan la entrega de un envío postal”.

- 51.** Sin perjuicio de lo manifestado, el Estado, a través de sus instituciones y funcionarios, se encuentra en la obligación de mantener la estricta confidencialidad de la información entregada por las personas migrantes, de acuerdo con el artículo 40.5 de la CRE, además de la LOMH y su reglamento.

9. Decisión

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

- 1. Desestimar** la demanda de acción pública de inconstitucionalidad **52-21-IN**
- 2.** Notifíquese y archívese.

Alí Lozada Prado
PRESIDENTE

Razón: Siento por tal, que la sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional con ocho votos a favor de los Jueces Constitucionales Karla Andrade Quevedo, Alejandra Cárdenas Reyes, Jhoel Escudero Soliz, Enrique Herrería Bonnet, Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez, Richard Ortiz Ortiz y Daniela Salazar Marín, en sesión jurisdiccional ordinaria de jueves 02 de mayo de 2024; sin contar con la presencia de la Jueza Constitucional Carmen Corral Ponce, por uso de una licencia por comisión de servicios.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL