

Quito, D.M., 07 de junio de 2023

## **CASO 14-19-IN**

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

#### **SENTENCIA 14-19-IN/23**

**Resumen:** La Corte Constitucional resuelve la acción pública de inconstitucionalidad presentada en contra de los acuerdos ministeriales 242 y 244 emitidos por el Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana y de los acuerdos interministeriales 1 y 2 emitidos por el Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana y el Ministerio del Interior, que establecen requisitos para el ingreso de personas venezolanas al Ecuador. La Corte declara la inconstitucionalidad **(i)** del artículo 1 del acuerdo ministerial 244 expedido el 22 de agosto de 2018 por el Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana; **(ii)** de los artículos 1 y 3 del acuerdo interministerial 1 emitido el 21 de enero de 2019 por el MREMH y el Ministerio del Interior y **(iii)** del artículo único del acuerdo interministerial 2 expedido el 1 de febrero de 2019 por el MREMH y el Ministerio del Interior, por no haber respetado el principio de reserva de ley, ni el principio relativo a que para el ejercicio de derechos no se pueden exigir condiciones no establecidas por la Constitución ni la ley.

Además, la Corte declara la inconstitucionalidad del artículo único del acuerdo ministerial 242 de 16 de agosto de 2018, por ser contrario al derecho a migrar.

### **Índice**

1. Antecedentes y procedimiento.....	2
2. Competencia .....	6
3. Normas impugnadas .....	7
4. Fundamentos de la acción de inconstitucionalidad.....	10
4.1. Fundamentos de la acción y pretensión .....	10
4.1.1.Sobre el principio de reserva de ley.....	11
4.1.2.Sobre el principio según el cual para el ejercicio de derechos no se exigirán condiciones no previstas en la Constitución ni la ley .....	11
4.1.3.Sobre el principio de igualdad y no discriminación .....	11
4.1.4.Sobre los derechos a migrar y a la libre circulación .....	13
4.1.5.Sobre el derecho a la seguridad jurídica .....	14
4.1.6.Sobre el principio de interés superior del niño y el principio de unidad familiar .....	14
4.1.7.Sobre el derecho a solicitar refugio y el principio de no devolución .....	15
4.1.8.Sobre el principio de presunción de inocencia .....	15

4.2. Argumentos de las partes accionadas .....	16
4.2.1. Argumentos del MREMH.....	16
4.2.2. Argumentos del Ministerio del Interior .....	19
4.2.3. Argumentos de la PGE .....	23
4.3. Criterios técnicos .....	24
4.3.1. Criterios del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados .....	24
4.3.2. Criterio del Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia .....	26
4.3.3. Criterio de la Oficina de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos .....	29
4.4. Argumentos de los <i>amici curiae</i> .....	30
4.4.1. Argumentos de María Dolores Miño y Gabriela Oviedo, en representación del Observatorio de Derechos y Justicia.....	31
4.4.2. Argumentos de José Miguel Vivanco, en representación de la organización Human Rights Watch.....	31
4.4.3. Argumentos de la entonces asambleísta Esther Adelina Cuesta Zambrano .....	32
4.4.4. Argumentos de Marcela Genoveva Mena Gudiño, en representación del Colectivo Somos Diversos.....	33
4.4.5. Argumentos de David Alejandro Villarroel Chalán .....	33
4.4.6. Argumentos de la Clínica Jurídica de la Universidad San Francisco de Quito .....	34
4.4.7. Argumentos de Gisela de León, Francisco Quintana, y Jessica Ramírez en representación del Centro por la Justicia y el Derecho Internacional (CEJIL) ..	35
4.4.8. Argumentos de José Luis Vecino, en representación de sus propios derechos .....	35
5. Análisis constitucional .....	36
5.1. ¿Los acuerdos impugnados son incompatibles con el principio de reserva de ley por supuestamente limitar derechos a pesar de no ser una ley orgánica? .....	37
5.2. ¿El acuerdo ministerial 242 emitido el 16 de agosto de 2018 por el MREMH es contrario al derecho a migrar debido a que establece un requisito de ingreso al país que constituiría una limitación injustificada al derecho a migrar? .....	44
6. Decisión .....	49

## **1. Antecedentes y procedimiento**

1. El 11 de marzo de 2019, Gina Benavides Llerena, defensora del pueblo de Ecuador; Harold Burbano Villareal, director general tutelar de la Defensoría del Pueblo (DPE); Mario Melo Cevallos, coordinador del Centro de Derechos Humanos de la Pontificia Universidad Católica del Ecuador; José Valenzuela Rosero, representante del Centro de Derechos Humanos de la Pontificia Universidad Católica del Ecuador; Leda Reis,

directora nacional de la Misión Scalabriniana Ecuador; José García, secretario ejecutivo de Pastoral Social Cáritas Ecuador; Fernando López Forero, director nacional del Servicio Jesuita a Refugiados Ecuador; Jorge Medranda, representante de Diálogo Diverso; Efrén Guerrero y David Cordero por sus propios y personales derechos (los “accionantes”) presentaron una acción pública de inconstitucionalidad en contra de los acuerdos ministeriales 242 de 16 de agosto de 2018 y 244 de 22 de agosto de 2018 emitidos por el Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana (MREMH) y de los acuerdos 1 de 21 de enero de 2019 y 2 de 1 de febrero de 2019 emitidos por el MREMH y el Ministerio del Interior.<sup>1</sup>

2. El 19 de marzo de 2019, el Pleno de la Corte Constitucional efectuó el sorteo para la sustanciación de la presente causa, que correspondió a la jueza constitucional Daniela Salazar Marín.
3. El 25 de marzo de 2019, la DPE presentó un informe para fundamentar la necesidad de la suspensión de las normas impugnadas.
4. Mediante auto de 27 de marzo de 2019, el Tribunal de la Sala de Admisión conformada por los jueces constitucionales Enrique Herrería Bonnet y Alí Lozada Prado, y la jueza constitucional Daniela Salazar Marín admitió a trámite la presente acción, que fue signada con el número 14-19-IN. En dicho auto, la Sala de Admisión aceptó la solicitud de suspensión provisional de las normas impugnadas.<sup>2</sup>

---

<sup>1</sup> En su demanda, los accionantes solicitaron la suspensión provisional de los acuerdos ministeriales impugnados por considerar que su aplicación genera “violaciones a los derechos constitucionales que agravan la condición de vulnerabilidad en la que se encuentran personas venezolanas que se han visto obligadas a migrar”. También indicaron que los “requisitos establecidos en los acuerdos ministeriales impugnados promueven la migración irregular, incrementan el riesgo en que se encuentran las personas migrantes, y promueven filtros migratorios lesivos de derechos y deportaciones colectivas de facto”.

<sup>2</sup> Respecto a la solicitud, el Tribunal de la Sala de Admisión señaló lo siguiente: “Sobre la base de las consideraciones y antecedentes que preceden, este Tribunal de la Sala de Admisión considera que la suspensión de las normas impugnadas se fundamenta en la actual situación de las personas migrantes venezolanas y su ingreso a territorio ecuatoriano así como su tránsito hacia otros Estados, considerando: (i) las situaciones de especial vulnerabilidad de las personas migrantes y sus familiares; (ii) los riesgos y peligro a l[os] que estarían expuest[a]s [estas] personas, por su cruce por rutas clandestinas o al ser víctimas de tráfico de migrantes; y (iii) los rechazos en frontera, deportaciones colectivas de facto y dificultades para ingresar de forma regular a territorio ecuatoriano, sin un análisis adecuado e individualizado de las necesidades específicas de protección. En consecuencia, la solicitud de suspensión provisional [de las normas impugnadas] se encuentra debidamente sustentada de conformidad con el artículo 79 numeral 6 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional y es indispensable para garantizar los derechos a buscar y recibir asilo, a la no devolución y a la igualdad y no discriminación de las personas venezolanas que se han visto forzadas a migrar, hasta que la Corte Constitucional se pronuncie sobre el fondo del caso”.

5. El 27 de marzo de 2019, María Dolores Miño y Gabriela Oviedo Perhavec, en representación del Observatorio de Derechos y Justicia, presentaron un escrito en calidad de *amicus curiae*.
6. El 15 de abril de 2019, Manuel Alexander Velepucha Ríos, en calidad de director de patrocinio judicial del Ministerio del Interior, presentó ante la Corte Constitucional una solicitud de recusación en contra de la jueza constitucional Daniela Salazar Marín, en el caso 14-19-IN. El 17 de abril de 2019, Hernán Salgado Pesantes, entonces presidente de la Corte Constitucional, negó el pedido de recusación.
7. El 18 de abril de 2019, Manuel Alexander Velepucha Ríos, en calidad de director de patrocinio judicial del Ministerio del Interior; Marco Proaño Durán, delegado del Procurador General del Estado, y Gonzalo Salvador Holguín, en representación del MREMH presentaron, de manera individual, escritos en los que se pronunciaron respecto a la demanda de inconstitucionalidad.
8. El 8 de mayo de 2019, José Miguel Vivanco, en representación de Human Rights Watch,<sup>3</sup> presentó un escrito en calidad de *amicus curiae*.
9. El 17 de mayo de 2019, la DPE presentó un escrito en el que solicitó que este Organismo cuente con la opinión técnica del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), del Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), y de la Organización Internacional del Migrante (OIM).
10. El 20 de mayo de 2019, Esther Cuesta Santana, entonces asambleísta representante de los ecuatorianos en el exterior por la circunscripción Europa, Asia, y Oceanía, presentó un escrito en calidad de *amicus curiae*.
11. Mediante providencia de 20 de mayo de 2019, la jueza constitucional convocó a una audiencia pública para el día 3 de junio de 2019, a las 09h00. A dicha audiencia comparecieron como parte accionante: Freddy Carrión, en calidad de defensor del pueblo; Mario Melo en representación del Centro de Derechos Humanos de la Pontificia Universidad Católica del Ecuador; Michelle Erazo, en representación de la Fundación Regional de Asesoría en Derechos Humanos; y Efrén Guerrero, por sus propios y personales derechos. En calidad de legitimados pasivos, comparecieron: José Valencia, entonces ministro de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana; Manuel Velepucha, en representación del Ministerio del Interior, y Marco Proaño, en representación de la Procuraduría General del Estado (PGE). En calidad de terceros con interés comparecieron Gabriela Flores, en representación de la Clínica

---

<sup>3</sup> Human Rights Watch es una organización internacional de la sociedad civil.

de Interés Público de la Universidad San Francisco de Quito; Gabriela Oviedo Perhavec, en representación del Observatorio de Derechos y Justicia; José Luis Vecino, en representación de un colectivo de periodistas audiovisuales y David Villarroel, por sus propios y personales derechos.

12. Mediante providencia de 23 de mayo de 2019, y con base en el artículo 86 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (LOGJCC), la jueza constitucional ofició a ACNUR, UNICEF, a la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (OACNUDH) y a la Organización Internacional para las Migraciones con el fin de poner en su conocimiento lo solicitado por los accionantes e informar a dichas entidades que “en el marco de su mandato, podrán presentar su criterio técnico, respecto a la información solicitada” por los accionantes.
13. El 23 de mayo de 2019, Marcela Genoveva Mena Gudiño, en representación de la organización Somos Diversos, presentó un escrito en calidad de *amicus curiae*.
14. El 30 de mayo de 2019, David Alejandro Villarroel Chalán, por sus propios derechos, presentó un escrito en calidad de *amicus curiae*.
15. El 31 de mayo de 2019, José Luis Vecino, por sus propios derechos, presentó un escrito en calidad de *amicus curiae*.
16. El 3 de junio de 2019, José Valencia, entonces ministro de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana, presentó un escrito con argumentos para solicitar que se deseche la acción de inconstitucionalidad.
17. El 4 de junio de 2019, Farith Simon Campaña, Gabriela Flores Villacís, Jaime Vintimilla, Alejandro Baño Salcedo, Camila Santamaría Viteri, Gabriela Campaña Constante, Emilia Bonilla Manotoa, Carla Tamayo Guerrero, Mikaela Terán Arellano, Doménica Rodríguez Moreno, Nicole Toro Díaz, Melissa Hidalgo Muñoz, Karola Torres Ortiz, en representación de la Clínica de Interés Público de la Universidad San Francisco de Quito, presentaron un escrito en calidad de *amicus curiae*.
18. El 6 de junio de 2019, Marcela Genoveva Mena Gudiño, en representación del colectivo Somos Diversos, presentó un escrito en calidad de *amicus curiae*.
19. El 7 de junio de 2019, ACNUR presentó un escrito con su criterio técnico.

20. El 7 de junio de 2019, el MREMH presentó un escrito en el que solicitó que se revoquen las medidas cautelares que suspendieron la vigencia de los actos impugnados.
21. El 10 de junio de 2019, la PGE presentó un escrito en el que solicitó que se revoquen las medidas cautelares y que la acción de inconstitucionalidad sea rechazada.
22. El 12 de junio de 2019, Mario Melo, y José Valenzuela, en representación del Centro de Derechos Humanos de la Pontificia Universidad Católica del Ecuador, presentaron un escrito en el que indicaron agregar argumentos de derecho respecto de la acción de inconstitucionalidad planteada.
23. El 24 de junio de 2019, UNICEF presentó un escrito con su criterio técnico.
24. El 21 de agosto de 2019, Gisela de León, Francisco Quintana, y Jessica Ramírez, representantes del Centro por la Justicia y el Derecho Internacional (CEJIL) presentaron un escrito en calidad de *amicus curiae*.
25. El 26 de agosto de 2019, Fernando López, en representación de la Misión Escalabriniana, solicitó que por existir identidad subjetiva entre los acuerdos impugnados y el decreto ejecutivo 826, que requiere a las personas venezolanas la presentación de una visa de residencia temporal, para su ingreso al territorio ecuatoriano, se amplíe la medida de suspensión para el Decreto Ejecutivo 826 y 2 del acuerdo ministerial 103.
26. El 23 de septiembre de 2019, la jueza constitucional Daniela Salazar Marín negó la solicitud relativa a ampliar la medida de suspensión para los artículos 5 del Decreto Ejecutivo 826 y 2 del acuerdo ministerial 103, por considerar que dicha solicitud excedía el alcance de las competencias de la jueza constitucional.
27. En auto de 16 de febrero de 2023, la jueza constitucional Daniela Salazar Marín ordenó al MREMH y al Ministerio del Interior, que indiquen el estado actual de los acuerdos impugnados, así como de la normativa emitida de manera posterior a dichos acuerdos que esté relacionada con la regulación del ingreso al Ecuador de personas venezolanas. En cumplimiento a esta orden, en escrito de 24 de febrero de 2023, el MREMH remitió un escrito.

## 2. Competencia

28. El Pleno de la Corte Constitucional es competente para conocer y resolver la presente acción pública de inconstitucionalidad de conformidad con lo previsto por el artículo

436 numeral 2 de la Constitución, en concordancia con los artículos 75 numeral 1 literal d) de la LOGJCC.

### **3. Normas impugnadas**

**29.** La presente acción impugna la constitucionalidad de las siguientes normas: artículo único del acuerdo ministerial 242 de 16 de agosto de 2018, artículo 1 del acuerdo ministerial 244 del 22 de agosto de 2018, artículos 1 y 3 del acuerdo interministerial 1 del 21 de enero de 2019 y el artículo único acuerdo interministerial 2 suscrito el 1 de febrero de 2019. Las normas impugnadas prescriben lo siguiente:

**29.1.** Artículo único del acuerdo ministerial 242 de 16 de agosto de 2018:  
“[e]stablecer como requisito previo al ingreso a territorio ecuatoriano la presentación del pasaporte con vigencia mínima de seis meses previa a su caducidad a los ciudadanos de la República Bolivariana de Venezuela, a partir del 18 de agosto de 2018”.

**29.2.** Artículo 1 del acuerdo ministerial 244 del 22 de agosto de 2018:

[e]l ingreso de ciudadanos venezolanos que deseen utilizar no un pasaporte sino su cédula de identidad para entrar a territorio del Ecuador a través de los puntos autorizados por la Ley, se verificará cumpliendo con la siguiente validación de dicho documento de identidad por parte de la persona que desee ingresar al Ecuador: a) Con la presentación de un certificado de validez de la cédula de identidad, emitido por un organismo regional o internacional reconocido por el Gobierno del Ecuador; o, b) Con la presentación de un certificado de validez de la cédula de identidad, emitido por las entidades autorizadas al efecto por el Gobierno de la República Bolivariana de Venezuela, debidamente apostillado.

**29.3.** Artículos 1 y 3 del acuerdo interministerial 1 del 21 de enero de 2019:

Artículo 1: [r]equerir a los ciudadanos venezolanos que desean ingresar a territorio del Ecuador además de los documentos establecidos en el Acuerdo Ministerial No. 000244 de 22 de agosto de 2018, expedido por el Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana, la presentación del Certificado de Antecedentes Penales del país de origen, o del país de residencia durante los últimos cinco años, debidamente apostillado o legalizado.

Artículo 3: [l]os documentos que presentarán las y los menores de edad de nacionalidad venezolana para su ingreso al territorio del Ecuador, serán su documento de identidad o su partida de nacimiento, y en lo relacionado a sus padres, tutores, o representantes

legales, se procederá según lo previsto en el “Procedimiento de atención para niñas, niños y adolescentes y sus familias en contextos de movilidad humana en Ecuador.”<sup>4</sup>

**29.4. Artículo único del acuerdo interministerial 2 suscrito el 1 de febrero de 2019:**

[n]o será exigible el certificado de antecedentes penales previsto en el Acuerdo Interministerial 00001 de 21 de enero de 2019, emitido por el Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana y el Ministerio del Interior, en los siguientes casos, a más de lo establecido en los Artículos 2 y 3 de dicho Acuerdo Interministerial 00001 de 21 de enero de 2019 con respecto a los niños, niñas y adolescentes: 1) Personas que acrediten una de las siguientes condiciones: i) Mantener vínculos familiares hasta el segundo grado de consanguinidad o de afinidad con ecuatorianos que residan en el país; ii) Poseer una visa de residencia en el Ecuador, válida y vigente; 2) Los ciudadanos venezolanos de cualquier edad que utilicen el territorio nacional como ruta de tránsito y acrediten poseer una visa o permiso migratorio del país de destino; y, 3) Casos excepcionales determinados por la autoridad de control migratorio competente, o a pedido del ente rector de la Movilidad Humana en el país.

**30.** Antes de continuar con el análisis de constitucionalidad, considerando la frecuencia con la que se modifica este tipo de normas, resulta oportuno verificar si los acuerdos impugnados se encuentran vigentes. Frente al requerimiento de la jueza constitucional sustanciadora, el MREMH informó que, en virtud de la emisión de los Decretos Ejecutivos 826 de 25 de julio de 2019, 103 de 26 de julio de 2019, 1020 de 24 de marzo de 2020, 436 de 1 de junio de 2022, 76 de 5 de septiembre de 2022, y 1 de 11 de noviembre de 2022, los acuerdos impugnados “han quedado sin efecto y valor legal”.

**31.** La normativa remitida por el MREMH para fundamentar su afirmación de que los acuerdos impugnados ya no estarían vigentes puede ser sintetizada de la siguiente manera:

<b>Número del acuerdo</b>	<b>Fecha de emisión del acuerdo</b>	<b>Regulación</b>
Decreto 826	25 de julio de 2019	<ul style="list-style-type: none"> <li>Amnistía migratoria para personas venezolanas que “no hayan violado las leyes del Ecuador y que: 1) Hayan ingresado regularmente a través de los puntos de control migratorio al territorio del Ecuador hasta la fecha de entrada en vigencia del presente Decreto Ejecutivo, o que; 2) Habiendo ingresado regularmente al Ecuador a través de los</li> </ul>

<sup>4</sup> Si bien en la sección de identificación de normas impugnadas los accionantes no indican expresamente que impugnan el artículo 3 del acuerdo interministerial 1, en los argumentos que fundan la alegada inconstitucionalidad sí lo hacen. Por ello, esta Corte lo considerará como norma impugnada en esta acción.

		<p>puntos de control migratorio, se encuentren en condición migratoria irregular por haber excedido el tiempo de permanencia otorgado a la fecha de entrada en vigencia del presente Decreto Ejecutivo”.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Implementación de un proceso de regularización por motivos humanitarios mediante la organización de un censo de extranjeros y el otorgamiento de una visa de residencia temporal de excepción por razones humanitarias para los ciudadanos venezolanos.</li> <li>• Reconocimiento de la validez de los documentos de viaje de las personas venezolanas hasta cinco años después de la fecha de caducidad de los mismos, para efectos del presente proceso de regularización.</li> <li>• Requerimiento de la presentación de visa a toda persona venezolana.</li> </ul>
Acuerdo 103	26 de julio de 2019	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Establecimiento de los requisitos<sup>5</sup> para acceder a la visa de residencia temporal de excepción por razones humanitarias en el marco de lo dispuesto en el decreto ejecutivo 826.</li> <li>• Reconocimiento de forma excepcional, para efectos del proceso de regularización de la vigencia y validez de los pasaportes venezolanos o por vencer hasta cinco años después de la fecha de caducidad de los mismos.</li> </ul>
Decreto 1020	24 de marzo de 2020	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Prorroga del plazo de amnistía migratoria y del proceso de regularización por motivos humanitarios dispuestos en el decreto ejecutivo 826 por sesenta días adicionales.</li> </ul>
Decreto 436	1 de junio de 2022	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Establecimiento de una amnistía migratoria y de un proceso de regularización extraordinario a personas venezolanas y su grupo familiar, “que hayan ingresado a través de los puntos de control migratorio oficiales al territorio del Ecuador y que se encuentren en situación migratoria irregular a la fecha de expedición del presente Decreto Ejecutivo”.</li> <li>• Reconocimiento de la validez de los pasaportes de personas venezolanas para efectos del presente proceso de regularización.</li> <li>• Aceptación de la cédula de identidad vigente de personas venezolanas para efectos de la solicitud de la visa de residencia temporal de excepción para personas venezolanas.</li> </ul>

<sup>5</sup> Artículo 2 del decreto ejecutivo 826: “El solicitante de la Visa de Residencia Temporal de Excepción, por razones humanitarias, deberá acreditar los siguientes requisitos: a) Ser nacional de la República Bolivariana de Venezuela; b) Formulario de solicitud de Visa; c) Pasaporte vigente”.

Acuerdo 76	5 de septiembre de 2022	<ul style="list-style-type: none"> <li>Regularización del procedimiento para el otorgamiento de la visa de residencia temporal de excepción para personas venezolanas.</li> </ul>
Acuerdo 1	11 de noviembre de 2022	<ul style="list-style-type: none"> <li>Protocolo de actuación frente a casos de niños, niñas y adolescentes en situación de movilidad humana.</li> </ul>

Elaboración: Corte Constitucional.<sup>6</sup>

32. De la revisión de la normativa sintetizada en la tabla anterior, esta Corte identifica que la misma, en su mayoría, se refiere a la regularización migratoria de personas venezolanas que ya ingresaron al Ecuador mas no a los requisitos de ingreso al país establecidos en los acuerdos impugnados. Únicamente el Acuerdo 826 establece un requisito de ingreso al país, esto es, la presentación de una visa de residencia temporal.<sup>7</sup> Sin embargo, dicho requisito no deroga ni es contrario a los requisitos establecidos en los acuerdos impugnados.

33. Además, de la revisión del Registro Oficial, se puede concluir que, contrario a lo señalado por el MREMH, esta Corte encuentra que los acuerdos impugnados no han sido derogados, sino que se encuentran vigentes.<sup>8</sup> En consecuencia, es procedente continuar con el análisis de constitucionalidad de los acuerdos impugnados, así como también llamar la atención del MREMH por afirmar ante esta Corte que los acuerdos impugnados en esta acción habrían quedado sin efecto y valor legal en virtud de normativa que tiene como fin únicamente garantizar la estadía regular de personas venezolanas que ya ingresaron al territorio ecuatoriano.

#### **4. Fundamentos de la acción de inconstitucionalidad**

##### **4.1. Fundamentos de la acción y pretensión<sup>9</sup>**

34. A decir de los accionantes, las normas impugnadas resultan contrarias a las disposiciones contenidas en los artículos 133 numeral 2 (prescripción relativa a que las leyes orgánicas regulan el ejercicio de derechos y garantías), 11 numeral 3

<sup>6</sup> La información resumida en el cuadro consta a fojas 496 a 499 del tercer cuerpo del expediente constitucional.

<sup>7</sup> Es decir, según la normativa vigente, los requisitos de ingreso al país para personas venezolanas son: pasaporte o certificado de validez de la cédula de identidad y certificado de antecedentes penales; requisitos establecidos en los acuerdos impugnados, y una visa de residencia temporal; conforme lo establecido en el acuerdo 826.

<sup>8</sup> En este punto, cabe señalar que el MREMH alegó en su escrito que las normas objeto de esta acción fueron impugnadas en una acción objetiva ante el Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo con sede en Quito, signada con el número 17811-2018-01241. De la revisión del SATJE se encuentra que este proceso fue archivado mediante auto de 27 de febrero de 2023 y que los acuerdos impugnados siguen vigentes.

<sup>9</sup> Los argumentos resumidos en esta sección son aquellos constantes en la demanda de inconstitucionalidad, así como en la audiencia llevada a cabo ante este Organismo.

(principio según el cual para el ejercicio de derechos no se exigirán condiciones o requisitos no previstos en la Constitución o la ley), 11 numeral 2 (principio de igualdad y no discriminación), 40 (derecho a migrar), 82 (derecho a la seguridad jurídica), 67 (reconocimiento de la familia en sus diversos tipos), 44 (interés superior de los niños, niñas y adolescentes), 41 (derecho a solicitar refugio y principio de no devolución) y 76 numeral 2 (principio de presunción de inocencia) de la Constitución.

#### **4.1.1. Sobre el principio de reserva de ley**

35. Los accionantes señalan que los acuerdos impugnados son contrarios al principio de reserva de ley y al derecho a la seguridad jurídica, reconocidos en el artículo 133 numeral 2 y artículo 82 de la Constitución, respectivamente.
36. Sobre el principio de reserva de ley, los accionantes manifiestan que los acuerdos ministeriales son normas jerárquicamente inferiores, de acuerdo a lo prescrito en el artículo 425 de la Constitución, y, por tanto, no podrían “regular” derechos. Los accionantes se refieren a que el principio de reserva de ley, “excluye la posibilidad de que los aspectos de esa reserva sean regulados por disposiciones normativas de distinta naturaleza”.
37. Según los accionantes, los acuerdos ministeriales regulan el derecho a migrar, imponen requisitos no contemplados en la LOMH para el ingreso de personas venezolanas, lo que, a su vez, “resultaría discriminatorio en función del lugar de origen”.

#### **4.1.2. Sobre el principio según el cual para el ejercicio de derechos no se exigirán condiciones no previstas en la Constitución ni la ley**

38. Los accionantes consideran que los acuerdos impugnados son contrarios al artículo 11 numeral 3 de la Constitución debido a que estos habrían establecido requisitos que no constan en la LOMH para el ingreso de personas venezolanas al territorio ecuatoriano.

#### **4.1.3. Sobre el principio de igualdad y no discriminación**

39. Los accionantes sostienen que las normas impugnadas son contrarias al principio de igualdad y no discriminación, reconocido en los artículos 3 numeral 1 y 11 numeral 2 de la Constitución. Para fundar su afirmación, indican que la adopción de los acuerdos interministeriales 1 y 2, se produjo luego del cometimiento de un delito de

femicidio en Ibarra por parte de una persona de nacionalidad venezolana, y un consecuente comunicado del entonces presidente de la República.<sup>10</sup>

40. Según los accionantes, en dicho comunicado el entonces presidente vincula a la nacionalidad venezolana con el cometimiento de un hecho delictivo a partir de la afirmación que sugiere que quien pertenezca a esta nacionalidad es proclive a delinquir.
41. Los accionantes enfatizan que, como consecuencia del comunicado del entonces presidente, se establecieron nuevos requisitos migratorios específicos para el ingreso de la población venezolana. Según los accionantes, “esto implica que la consecuencia de una decisión política claramente discriminatoria es la adopción de normativa jurídica con contenido discriminatorio como son los instrumentos jurídicos demandados”.
42. Los accionantes se refieren a declaraciones del gobierno en las que se habría señalado que el objetivo de los acuerdos ministeriales sería “combatir la delincuencia a partir del control de una nacionalidad específica”. Al respecto, aluden a la sentencia 035-17-SIN-CC en la cual la Corte Constitucional determinó que “la incorporación de la exigencia de presentación del certificado de antecedentes penales, como un requisito adicional para el ingreso al país de las personas de nacionalidad colombiana, es incompatible con la prohibición de discriminación”.
43. Los accionantes argumentan que los artículos demandados de los acuerdos ministeriales 242 y 244 y el artículo 1 del acuerdo interministerial 1, al imponer a las personas venezolanas requisitos adicionales para el ingreso al territorio ecuatoriano, generan un trato diferenciado que resulta discriminatorio y atenta contra el principio de igualdad y no discriminación.
44. En concreto, los accionantes afirman que existe un trato diferenciado aplicado exclusivamente para las personas de origen venezolano frente a otros ciudadanos suramericanos, contrario a lo establecido por el artículo 84 de la Ley Orgánica de Movilidad Humana (LOMH).<sup>11</sup>

---

<sup>10</sup> Según los accionantes, el entonces presidente de la República, Lenín Moreno, habría manifestado: “he dispuesto la conformación inmediata de brigadas para controlar la situación legal de los inmigrantes venezolanos en las calles, en los lugares de trabajo y en la frontera. Analizamos la posibilidad de crear un permiso especial de ingreso al país. Les hemos abierto las puertas, pero no sacrificaremos la seguridad de nadie”.

<sup>11</sup> Artículo 84: “Los ciudadanos suramericanos pueden ingresar, circular y salir del territorio ecuatoriano presentando solamente su documento de identificación nacional, por puntos de control migratorio oficiales. Los documentos de identificación emitidos por sus respectivos países constituyen documentos de viaje.

45. En opinión de los accionantes, la medida de imposición de requisitos adicionales no es necesaria ni cumple con una justificación razonable debido a que el Estado ecuatoriano no ha demostrado que las personas venezolanas sean una amenaza contra la seguridad nacional, por lo que consideran que no existen “argumentos razonables y legítimos para ubicar a las personas venezolanas en diferente condición que las de otros países de Suramérica”.
46. Para los accionantes, la medida es desproporcionada “pues frente a los fines de seguridad y control que perseguiría la medida, en la práctica se observa que no se ajusta a dichos fines y que por el contrario resulta poco efectiva”.
47. Los accionantes consideran que una categoría sospechosa no puede ser usada como argumento utilitarista para la restricción de derechos. Según los accionantes, la seguridad no puede ser un argumento de restricción de derechos.

#### **4.1.4. Sobre los derechos a migrar y a la libre circulación**

48. Alegan los accionantes que los acuerdos impugnados son contrarios a los derechos a migrar y a la libre circulación, reconocidos en los artículos 40 y 66 numeral 14 de la Constitución respectivamente.
49. Consideran los accionantes que la decisión de exigir el pasaporte o el certificado de validez de la cédula de identidad, y el certificado de antecedentes penales apostillado como documentos necesarios para el ingreso al territorio nacional, contradice de manera expresa lo dispuesto por el artículo 84 de la LOMH,<sup>12</sup> lo que restringe el ejercicio del derecho a migrar y la libertad de circulación.
50. Los accionantes se refieren a que la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) “ha identificado que la restricción a la movilidad humana implica una situación que puede ocasionar la violación del derecho a buscar y recibir asilo”, y que en la resolución 2/18 sobre migración forzada de personas venezolanas, la CIDH exhortó a los Estados a no adoptar medidas que impliquen la limitación en el ingreso y la posibilidad de solicitar refugio.

---

El Estado ecuatoriano establecerá canales de control migratorio preferenciales para ciudadanos suramericanos en aeropuertos, pasos fronterizos y puertos marítimos. Las personas suramericanas no podrán ser inadmitidas ni deportadas cuando hayan reingresado al país luego de haber iniciado el proceso de regularización de su condición migratoria hasta que se resuelva la misma”. LOMH, Registro Oficial 938, suplemento, 6 de febrero de 2017.

<sup>12</sup> El cual prescribe que los “ciudadanos suramericanos pueden ingresar, circular y salir del territorio ecuatoriano presentando solamente su documento de identificación nacional, por puntos de control migratorio oficiales”.

51. Los accionantes enfatizan que las medidas adoptadas por el gobierno ecuatoriano contradicen las directrices emitidas por la CIDH en la resolución 2/18 sobre migración forzada de personas venezolanas.
52. Agregan los accionantes que la medida de establecimiento de requisitos adicionales de ingreso al territorio ecuatoriano para personas venezolanas no es idónea porque no tiene un efecto disuasivo de los controles migratorios. Sostienen que incluso ante la falta de la documentación exigida, las personas migrantes continúan con su proyecto migratorio, incluso si deben hacerlo bajo una condición migratoria irregular.
53. A decir de los accionantes, los requisitos adicionales de ingreso establecen restricciones injustificadas al derecho a migrar e incrementan los peligros a los cuales se ven enfrentadas las personas que migran, por crear vías irregulares de ingreso.

#### **4.1.5. Sobre el derecho a la seguridad jurídica**

54. En opinión de los accionantes, el cambio de requisitos para el ingreso al país de personas venezolanas, en el transcurso de cortos periodos de tiempo, se contrapondría a la previsibilidad garantizada por el derecho a la seguridad jurídica, reconocido en el artículo 82 de la Constitución.

#### **4.1.6. Sobre el principio de interés superior del niño y el principio de unidad familiar**

55. Los accionantes indican que el acuerdo interministerial 2 que “contempla, una excepción cuando se trata de niños, niñas y adolescentes en relación al requerimiento de pasado judicial, que como consecuencia permite que puedan ingresar al país con su madre o padre, o ambos, siendo que aquello no se aplica con otros familiares”.
56. Además, los accionantes se refieren al artículo 67 de la Constitución, que reconoce la familia en sus diversos tipos y señalan que la familia no se “define por niveles de consanguinidad o afinidad solamente”.
57. Los accionantes mencionan que según la Observación General 14 del Comité de Derechos del Niño, el término “padres” debe ser interpretado en un sentido amplio, que incluya a los padres biológicos, adoptivos o de acogida, así como a los miembros de la familia ampliada o la comunidad.

58. Los accionantes agregan que la medida de exigencia del pasado judicial para el ingreso al país de personas venezolanas -aun cuando no se imponga directamente a niños, niñas y adolescentes- generaría que determinados miembros de la familia de un niño o niña no puedan ingresar al país.

#### **4.1.7. Sobre el derecho a solicitar refugio y el principio de no devolución**

59. Finalmente, los accionantes alegan que las normas de los acuerdos ministeriales que contemplan la exigencia de pasaporte o del certificado de validez de la cédula de identidad, y del certificado de antecedentes penales apostillado para ingresar a territorio ecuatoriano, atentan contra el derecho a solicitar asilo y el principio de no devolución, reconocidos en el artículo 41 de la Constitución. En este contexto, manifiestan que los requisitos antes referidos dificultan el acceso al proceso para determinar la condición de refugiado, ya que no sería posible siquiera su ingreso al territorio nacional.

60. Los accionantes destacan que

se estaría imponiendo como requisito previo para acceder al territorio y por ende al sistema de determinación de la condición de refugiado un requisito de difícil acceso para esta población [...] al establecerse documentación restrictiva para el ingreso a una nacionalidad en particular, es decir, a la población de origen venezolano, además de dificultar las condiciones para solicitar refugio y lesionar el principio de no devolución, también se discrimina en razón del origen el acceso a este derecho.

61. Por lo que, en opinión de los accionantes, exigir requisitos de entrada para personas venezolanas, implica el rechazo en frontera de personas en necesidad de protección internacional, lo que se contrapondría al derecho al refugio y al principio de no devolución.

#### **4.1.8. Sobre el principio de presunción de inocencia**

62. Los accionantes manifiestan que la imposición de la presentación de los antecedentes penales se fundamentaría en la prevención de la comisión de delitos. A su criterio, esta exigencia se contrapone al principio de presunción de inocencia reconocido en el artículo 76 numeral 2 de la Constitución, así como al precepto de que se rechaza el racismo, la xenofobia y toda forma de discriminación, previsto en el artículo 416 numeral 5 de la Constitución. En opinión de los accionantes, la medida fue tomada con base en que las autoridades de migración habrían registrado múltiples casos de adulteración de las cédulas de identidad de personas venezolanas. Los accionantes consideran que se recurre a una generalización, en respuesta a una amenaza, que no

habría sido probada objetivamente; y que, además, alimentaría sentimientos de xenofobia.

63. Para los accionantes es inconcebible que se “dé a entender que todo un grupo social tiene tendencia a la criminalidad por su condición de origen nacional”.
64. Sobre la base de los argumentos referidos, los accionantes pretenden que se declare la inconstitucionalidad del artículo único del acuerdo ministerial 242 de 16 de agosto de 2018, del artículo 1 del acuerdo ministerial 244 de 22 de agosto de 2018, de los artículos 1 y 3 del acuerdo interministerial 1 de 21 de enero de 2019 y del artículo único del acuerdo interministerial 2 de 01 de febrero de 2019.

#### **4.2. Argumentos de las partes accionadas<sup>13</sup>**

##### **4.2.1. Argumentos del MREMH**

65. El MREMH se refiere al argumento relativo a que los acuerdos ministeriales se contraponen al principio de igualdad y no discriminación e indica que estos no son discriminatorios, sino que buscan alcanzar un proceso ordenado de migración, lo cual permite planificar respuestas y acciones de atención efectivas dirigidas a las personas en situación de movilidad humana.
66. El MREMH considera que alegar que las declaraciones de autoridades públicas contribuyeron a la xenofobia en Ibarra es una falacia, pues dichas acciones fueron “la reacción de una comunidad que se vio afectada ante un hecho tan atroz como fue la muerte de una mujer en estado de gestación”.
67. A criterio del MREMH, los acuerdos ministeriales responden a que la migración de ciudadanos venezolanos desborda las capacidades nacionales.
68. Para el MREMH es necesario requerir documentación fehaciente para conocer “quién ingresa al país, cuál es su estatus jurídico”.
69. El MREMH se pronuncia sobre el argumento relativo a que las medidas son exclusivas para los ciudadanos venezolanos y menciona que esto se debe al inusual flujo migratorio. El MREMH establece que el flujo migratorio de personas venezolanas se ha incrementado e indica que en agosto del año 2018 “se alcanzó un punto crítico: se registraron en promedio 2938 arribos diarios al Ecuador. Casi 6000

---

<sup>13</sup> Los argumentos resumidos en esta sección son aquellos constantes en las contestaciones a la demanda de inconstitucionalidad, así como en la audiencia llevada a cabo ante este Organismo.

venezolanos llegaron a entrar en el país en una sola jornada”. El MREMH sostiene que “280000 nacionales de Venezuela se han afincado en el Ecuador a mayo de 2019”. Según el MREMH, el arribo masivo de personas venezolanas ha derivado en “la imposibilidad de constatar adecuadamente su identidad individual hasta una sobrecarga en los presupuestos de servicios públicos a nivel estatal y local. El gasto directo que demandó durante 2018 la atención a los ciudadanos venezolanos que llegaron a Ecuador, se calcula de manera muy preliminar en USD 90’095.880”.

70. Además, el MREMH indica que una mayor afluencia de personas venezolanas al país “tornará más difícil la situación del mercado laboral”.
71. El MREMH considera que los acuerdos impugnados establecen medidas idóneas, necesarias y proporcionales. Conforme lo alegado por el MREMH, los acuerdos protegen fines constitucionalmente válidos para una migración segura y ordenada, los derechos y obligaciones de los migrantes, y la obligación del Estado de aplicar la ley.
72. Respecto a la idoneidad de las medidas, el MREMH manifiesta que el requisito para el ingreso al territorio ecuatoriano impuesto a personas venezolanas se adecúa a los deberes del Estado de garantizar y defender la soberanía nacional y de garantizar a sus habitantes el derecho a la seguridad integral. En lo referente a la necesidad, el MREMH argumenta que el Estado habría elegido el medio menos gravoso para “lograr un control migratorio, proteger los derechos humanos de los migrantes y atender la crisis humanitaria, siendo esta la menos lesiva”.
73. El MREMH añade que el gobierno adoptó los acuerdos impugnados con el fin de prevenir “una migración irregular y riesgosa, que ponga en peligro a los propios migrantes y a las personas y las comunidades de acogida”.
74. A decir del MREMH, el Estado ecuatoriano eligió los medios menos gravosos para lograr un control migratorio que cumpla con el objetivo de brindar seguridad a la comunidad de acogida y a los migrantes, pues considera que la solicitud de presentación del pasaporte o del certificado de validez de la cédula de identidad, así como del certificado de antecedentes penales apostillado, resguarda la obligación legal de identificación de las personas.
75. Sobre el requisito del pasaporte, el MREMH señala que el Estado prefiere requerir pasaporte porque las cédulas “no ofrecían garantías necesarias de idoneidad” y porque las autoridades de migración habrían registrado “múltiples casos de adulteración de cédulas de identidad de ciudadanos venezolanos”. En este sentido, el MREMH alude al artículo 53 de la LOMH que establece como obligación de las

personas extranjeras registrar el ingreso y salida a través de los controles oficiales, e indica que, si las personas extranjeras no cuentan con un documento de viaje idóneo, no estarían cumpliendo con su obligación de registrar su ingreso y salida del Ecuador. El MREMH alega que exigir “pasaporte y, a falta de éste, cédula de identidad apostillada para verificar la validez de la segunda, garantiza el respeto a la ley ecuatoriana”.

76. A criterio del MREMH, el pasaporte es la mejor alternativa para la identificación de las personas venezolanas. Además, el MREMH se refiere al artículo 123 de la LOMH, el cual prescribe que un requisito para el ingreso y salida del país es el documento de viaje o un documento de identificación válido y vigente. Según la interpretación del MREMH, el gobierno tiene la obligación de verificar dicha validez y vigencia.
77. Luego, sobre el requisito de certificado de validez de la cédula de identidad, el MREMH considera que es necesario porque permite “salvar los riesgos de la falta de idoneidad”. Respecto al certificado de antecedentes penales, el MREMH sostiene que la LOMH exige dicho documento para el otorgamiento de cualquier categoría de visado permanente en el país.
78. Señala el MREMH que el ingreso únicamente con documento nacional de identidad, que no contenga dispositivos de seguridad, impactaría “gravemente en la capacidad del Estado ecuatoriano de prevenir y controlar la seguridad interna [...] lo cual ha generado ambientes propicios para la ejecución de delitos contra las personas, tales como la trata de personas, tráfico de menores, entre otros”.
79. El MREMH afirma que los accionantes no han demostrado que, a partir de la emisión de los acuerdos impugnados, el ingreso de ciudadanos venezolanos haya disminuido.
80. Sobre el derecho a migrar y a la libertad de circulación, el MREMH indica que Ecuador recibe a todas las personas en situación de movilidad humana y que existe un número considerable de personas venezolanas en situación irregular. En opinión del MREMH, la realidad de las personas venezolanas en situación de movilidad humana ha exigido tomar medidas especiales con el objetivo de garantizar una movilización segura, ordenada y regular.
81. Adicionalmente, el MREMH menciona que la Convención Internacional sobre los Derechos de los Trabajadores Migratorios y sus Familiares establece que los Estados tienen la facultad de controlar sus fronteras.

- 82.** A criterio del MREMH, de conformidad con el artículo 137 de la LOMH, los requisitos exigidos para las personas venezolanas en las normas demandadas, “protege[n] frente a una posibilidad de inadmisión de quienes no cumplan con los preceptos de validez y vigencia de dichos documentos”.
- 83.** A criterio del MREMH, el requerimiento de los documentos de identificación como el pasaporte, “apostilla de cédula” o certificado de antecedentes penales son requisitos que toda persona extranjera debe cumplir “para normalizar su situación en el Ecuador, es decir que no se discrimina a una nacionalidad”. Según el MREHM, el gobierno no ha discriminado ni ha disminuido los derechos de las personas venezolanas. Además, según el MREMH, el artículo 85 de la LOMH requiere la presentación de varios documentos, entre los que se encuentran un pasaporte válido o cédula de identidad, así como un certificado de antecedentes penales, para que las personas suramericanas puedan solicitar la residencia temporal en Ecuador. En razón de dicha disposición, el MREMH considera que “una persona suramericana que ingrese al Ecuador necesariamente debe tener documentos válidos de identidad y certificado de antecedentes penales si quiere obtener residencia temporal en el Ecuador”.
- 84.** En lo relativo al derecho a solicitar refugio y al principio de no devolución, el MREMH sostiene que los acuerdos no están destinados a regular el refugio, por cuanto esta condición migratoria tiene su propio procedimiento regulado en la LOMH. El MREMH considera que los acuerdos impugnados no restringen la posibilidad de solicitar refugio.
- 85.** En adición, el MREMH agrega que el Estado, de manera soberana, tiene la potestad discrecional en el marco del ordenamiento jurídico para actuar en temas como la migración e indica que
- las acciones tomadas por la Cancillería obedecen a la ejecución de un plan anticipado de contingencia de movilidad humana que a partir del flujo inusual de migrantes venezolanos que ingresaron a Ecuador, asumimos la responsabilidad de elaborar cronogramas de trabajo respecto de los casos de personas consideradas como sujetos de protección internacional.
- 86.** Al amparo de los argumentos antes resumidos, el MREMH solicita que se rechace la presente acción de inconstitucionalidad.

#### **4.2.2. Argumentos del Ministerio del Interior**

- 87.** Respecto al argumento de los accionantes relativo a que la presentación de la “cédula validada” y del certificado de antecedentes penales es discriminatorio, el Ministerio

del Interior manifiesta que dichos requisitos persiguen un fin constitucionalmente válido “que es garantizar a los habitantes el derecho a una cultura de paz, a la seguridad integral y a vivir en una sociedad democrática, y libre de corrupción”.

- 88.** Frente a la pregunta realizada por el juez constitucional Alí Lozada Prado en la audiencia celebrada ante este Organismo, respecto a cuál es la finalidad que persiguen los acuerdos impugnados, el Ministerio del Interior indicó que “el sentido es la seguridad ciudadana, control y orden público y a la cultura de paz”.
- 89.** A criterio del Ministerio del Interior, las medidas adoptadas son proporcionales pues “han ingresado a territorio ecuatoriano ciudadanos venezolanos cumpliendo con los requisitos exigidos, por lo que es una falacia lo que señalan los legitimados activos cuando sostienen que los requisitos exigidos [...] son imposibles de conseguir por parte de los ciudadanos venezolanos”.
- 90.** En opinión del Ministerio del Interior, las medidas adoptadas responden a la gran cantidad de personas venezolanas que han ingresado al territorio ecuatoriano. Según el Ministerio mencionado, las medidas son necesarias para identificar a las personas, pues estas “son susceptibles de ser víctimas de infracciones, sin soslayar el incremento de aprehensiones a los ciudadanos venezolanos en el año 2018 y 2019 para lo cual es indispensable que el Ecuador sepa si alguna de estas personas tiene asuntos pendientes con la justicia venezolana”.
- 91.** El Ministerio del Interior indica que el porcentaje de personas venezolanas aprehendidas por el cometimiento de delitos ha incrementado en los últimos dos años, por lo que “fue necesario y proporcional el requisito de antecedentes penales apostillados para protección no solo de víctimas en general en infracciones penales, sino por saber si personas que ingresan al Ecuador tienen asuntos pendientes con la justicia de su país en reciprocidad legal”.
- 92.** En cuanto al argumento relativo a que los acuerdos impugnados se contraponen al principio de presunción de inocencia, el Ministerio del Interior menciona que “la exigencia de los requisitos establecidos no constituye ningún juicio, ni procedimiento administrativo alguno, sino que es un acto unilateral de control, es decir un ejercicio de la potestad estatal de un Estado para regular el ingreso de ciudadanos extranjeros a su territorio”.
- 93.** Según el Ministerio del Interior, la presunción de inocencia no se desvirtúa por la exigencia de ciertos requisitos para el ingreso al territorio ecuatoriano de ciudadanos venezolanos, por cuanto el Estado tiene la potestad de regular el ingreso de

ciudadanos extranjeros a fin de garantizar una convivencia pacífica dentro de su territorio.

94. El Ministerio del Interior enfatiza que el acuerdo interministerial 1 “no contiene una prohibición de ingreso al país si la persona ha tenido antecedentes penales [...] ya que no es requisito no tener antecedentes penales”.
95. En cuanto al argumento relativo a la reserva de ley, el Ministerio del Interior sostiene que los ministros “suscribieron los actos normativos impugnados en el uso de sus atribuciones constitucionales expidieron los acuerdos ministeriales que regulan el flujo migratorio de los ciudadanos venezolanos, ejerciendo de esta manera la rectoría de la política pública en materia de control migratorio”.
96. A decir del Ministerio del Interior, los acuerdos impugnados “no son contrarios al ordenamiento jurídico en relación a la reserva de ley y a la seguridad jurídica, pues existe la norma jurídica previa, clara, pública y aplicada por las autoridades competentes”.
97. En lo concerniente al argumento relativo a la contraposición de los acuerdos impugnados con el derecho a migrar y a la libre circulación, el Ministerio del Interior menciona que este derecho no es absoluto, por lo que considera que dichos acuerdos “responden a la necesidad imperiosa de controlar el creciente flujo migratorio de ciudadanos venezolanos”. Adicionalmente, el Ministerio del Interior argumenta que este derecho no ha sido mermado por los acuerdos ministeriales debido a que “existe un número considerable de ciudadanos venezolanos que han ingresado al país presentando su cédula de ciudadanía verificada y el certificado de antecedentes penales”.
98. En opinión del Ministerio del Interior, los acuerdos ministeriales permiten regular el flujo migratorio “haciendo que de esta manera se pueda evitar el incremento de aprehensiones de personas extranjeras por infracciones”.
99. En lo que respecta al argumento referente a que los acuerdos ministeriales se contraponen al principio del interés superior del niño y de unidad familiar, el Ministerio de Gobierno manifiesta que los accionantes parten de la presunción de que los ciudadanos venezolanos tratan de ingresar al país con todos sus familiares, “lo cual se aleja por completo de la realidad, la administración pública central garante del interés superior del niño, mediante acuerdo ministerial 00002 estableció la excepción de los requisitos solicitados de manera general, en la cual se indicó con claridad meridiana que las y los niños, niñas y adolescentes, estarán exentos de la presentación de este requisito”.

- 100.** En lo referente al argumento relacionado a que los acuerdos ministeriales son contrarios al derecho a solicitar refugio y al principio de no devolución, el Ministerio del Interior enfatiza que, desde la entrada en vigencia de los acuerdos ministeriales, “cinco mil personas ingresaron a territorio ecuatoriano portando su cédula de ciudadanía válida y el certificado de antecedentes penales, es decir, que con ello se demuestra que no es un requisito de difícil acceso”.
- 101.** El Ministerio del Interior califica de adecuadas a las medidas establecidas en los acuerdos impugnados. En adición, el mencionado Ministerio considera que las medidas son necesarias “debido a la gran cantidad de personas de nacionalidad venezolana que ingresan a Ecuador sin que estos presenten documentos”. Para finalizar, el Ministerio del Interior estima que las medidas son proporcionales ya que tienen como finalidad la migración ordenada. Indica también que estos requisitos no son exigidos a personas de otras nacionalidades en razón de la cantidad de personas de nacionalidad venezolana que han ingresado a territorio ecuatoriano.
- 102.** El Ministerio del Interior detalla los flujos migratorios de personas venezolanas, conforme se explica en el siguiente cuadro:

<b>Tabla 2: Tipo de documento presentado al ingreso de personas venezolanas</b>	
<b>Período</b>	<b>Número de personas venezolanas que ingresaron a territorio ecuatoriano</b>
1 de enero de 2016 a 15 de agosto de 2018	2016: 5.879 con cédula y 97031 con pasaporte 2017: 4.177 con cédula y 281.473 con pasaporte Hasta el 15 de agosto del 2018: 153.852 con cédula, 445.917 con pasaporte, y 5.414 con acta de nacimiento
16 de agosto de 2018 hasta 30 de abril de 2019 (en el contexto del acuerdo ministerial 244)	2018: 178.232 con pasaporte “en el año 2019 al 30 de abril de 2019”: 71.429 con pasaporte
22 al 31 de diciembre de 2018	37.572 con acta de nacimiento

	130.559 con cédula 167.207 con pasaporte
“año 2019 al 390 (sic) de abril”	29.679 con acta de nacimiento 79.910 con cédula 71.429 con pasaporte
31 de enero al 30 de abril del 2019 (en el contexto del acuerdo ministerial 00001)	24.210 con acta de nacimiento 65.492 con cédula 54.304 con pasaporte
1 de febrero al 30 de abril del 2019 (en el contexto del acuerdo ministerial 00002)	24.204 con acta de nacimiento 59.428 con cédula 48.628 con pasaporte

Elaboración: Corte Constitucional.<sup>14</sup>

- 103.** Con base en la información sintetizada en el cuadro anterior, el Ministerio del Interior considera que 144.006 personas ingresaron al Ecuador con “antecedentes penales apostillados”. Además, dicha cartera de Estado indica que “se demuestra irrefutablemente la cantidad de personas que han ingresado con los requisitos de los acuerdos 242 y 00001 sin problema alguno”.
- 104.** En razón de lo expuesto, el Ministerio del Interior solicita que se rechace la demanda.

#### **4.2.3. Argumentos de la PGE**

- 105.** La PGE se refiere al derecho a migrar e indica que las disposiciones que reconocen este derecho no hacen “referencia explícita al derecho de entrada”. A criterio de la mencionada entidad, este derecho prevé que las personas que se encuentren en el territorio de un Estado puedan moverse de manera libre y establecer su residencia. Por consiguiente, la PGE considera que “el derecho a inmigrar, en la práctica, es inexistente”.
- 106.** La PGE alega que los Estados pueden argumentar muchos motivos como su situación económica, empleabilidad, necesidades de trabajadores en el mercado con un perfil

<sup>14</sup> La información resumida en el cuadro, que fue remitida por el Ministerio del Interior, consta a fojas 373 a 374 del segundo cuerpo del expediente constitucional.

laboral específico, seguridad nacional, orden público “para restringir los derechos a los extranjeros. De tal modo que estos aspectos quedarán remitidos a lo que en forma soberana quieran incluir en su política migratoria”.

- 107.** La PGE indica que en el dictamen 020-13-DTI-CC, la Corte Constitucional señaló que, si bien la exigencia de certificados de carencia de antecedentes penales para otorgar residencia constituye un limitante a los derechos y puede generar un trato discriminatorio, en virtud del derecho a garantizar una vida libre de violencia, sería justificable la exigencia de certificados de antecedentes penales para “contribuir con el mantenimiento de la paz y de la seguridad”.
- 108.** Agrega la PGE que tanto la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH) como el Tribunal Europeo de Derechos Humanos han señalado que no toda distinción es ofensiva de la dignidad humana si es objetiva y razonable.
- 109.** La pretensión de la PGE es que se rechace la acción.

### **4.3. Criterios técnicos**

#### **4.3.1. Criterios del ACNUR**

- 110.** Al ACNUR le preocupa que los acuerdos impugnados “puedan resultar en la devolución y/o rechazo en frontera de personas necesitadas de protección internacional [...] En particular preocupa el impacto que esta medida podría tener en el derecho a buscar asilo y la obligación de protección del estado contra la devolución, incluido el rechazo en fronteras”. Según el ACNUR, dicho rechazo en frontera se produciría debido a que las personas en necesidad de protección internacional que llegan a las fronteras

no pueden en la práctica, obtener dichos documentos antes de ingresar debido a obstáculos administrativos; o porque la solicitud de dichos documentos a las autoridades estatales podría ponerlos en riesgo de persecución o daños graves. Por lo que el requisito de tales registros puede llevar a la denegación de la entrada al territorio de personas que necesitan protección y que no solicitan expresamente el asilo, por lo que estas medidas pueden resultar contrarias al derecho a solicitar asilo y al principio de no devolución.

- 111.** En virtud del derecho al asilo, el ACNUR considera que los Estados deben establecer procedimientos justos y eficientes en la determinación de la condición de refugiado, “incluidas medidas para permitir el acceso al territorio de las personas que necesitan protección y/o identificar personas que necesiten protección internacional en las fronteras a fin de remitirlas a los sistemas nacionales de determinación de la condición de refugiado”.

- 112.** El ACNUR destaca que la condición de refugiado tiene una naturaleza declarativa, de lo que se deduciría que “la prohibición de devolución se aplica a todos los refugiados, incluidos aquellos que no han sido formalmente reconocidos como tales”. Además, confirma que el Comité Ejecutivo del ACNUR, ha establecido que el principio de no devolución incluye “el deber de no rechazar a un solicitante de asilo en la frontera”, por lo que “los Estados tienen el deber de investigar las razones por las cuales una persona busca ingresar al territorio”. Además, según el ACNUR este principio

se aplica no solo con respecto al retorno al país de origen sino también con respecto a la expulsión forzosa a cualquier otro país donde una persona tenga motivos para tener persecución, violaciones graves de los derechos humanos u otros daños graves, o desde donde corra riesgo de ser enviado a su país de origen.

- 113.** El ACNUR afirma que, si bien la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951 no indica el tipo de procedimiento que deben adoptar los Estados para garantizar que se realice una investigación adecuada,

para cumplir sus obligaciones [...] incluida la prohibición de devolución, los refugiados tienen que ser identificados [...] los procedimientos de asilo deben cumplir una serie de requisitos básicos, destinados a permitir una evaluación individual de una solicitud de asilo por parte de una autoridad competente. [...] El Manual de ACNUR reconoce que una persona que huye de persecución puede llegar la mayoría de veces sin documentación personal e insta a las autoridades a otorgarle el beneficio de la duda al examinar evidencia documentaria. En el mismo sentido, un estado no puede exigir a una persona refugiada la presentación de un documento en particular como prerrequisito para considerar su solicitud.

- 114.** El ACNUR, consciente de que los flujos actuales pueden llevar a que los sistemas de asilo se vean desbordados, recomienda que los Estados reconozcan la condición de refugiado a través de determinaciones grupales. Además, indica que respecto de los Estados que reconocen la definición ampliada establecida en la Declaración de Cartagena,

el ACNUR considera que la mayoría de las personas nacionales de Venezuela, o personas apátridas que eran residentes habituales en Venezuela, se encuentran necesitadas de protección internacional bajo el criterio contenido en la Declaración de Cartagena, sobre la base de amenazas a su vida, seguridad o libertad resultante de eventos que se encuentran actualmente perturbando gravemente el orden público en Venezuela.

- 115.** El ACNUR hace un llamado a los Estados para que permitan el acceso a su territorio y garanticen el acceso a procedimientos de asilo. Finalmente, el ACNUR señala que le

preocupa que la implementación de los acuerdos interministeriales 0001-2019 y No. 0002-2019 que establecen el requisito de antecedentes penales certificados (“apostillados”) para que los ciudadanos venezolanos accedan al territorio ecuatoriano pueda obstaculizar el disfrute del derecho al asilo y/o conducir al rechazo en frontera o la denegación de entrada al territorio de personas que necesitan protección internacional, y por lo tanto, podrían estar en contraposición con las obligaciones del Ecuador en virtud del derecho internacional. Por lo tanto, el ACNUR solicita a la Corte que considere esas obligaciones en su evaluación de la constitucionalidad de dichas normas.

#### **4.3.2. Criterio del Fondo de UNICEF**

- 116.** UNICEF señala que los requisitos establecidos en los acuerdos impugnados “podrían afectar diversos derechos de esos NNA que se encuentran migrando o incluso podrían profundizar los riesgos, abusos o vulneraciones de derechos que han sufrido”.
- 117.** UNICEF alude al Pacto Mundial para una Migración Ordenada, Segura y Regular, el cual señala que los Estados se han comprometido a asegurar una “perspectiva infantil”, que promueve “las obligaciones jurídicas internacionales vigentes en relación con los derechos de los niños, y defiende el principio del interés superior del niño en todo momento, como consideración primordial en cualquier situación que afecte a los menores en el contexto de la migración internacional”.
- 118.** Conforme lo señalado por UNICEF, los Estados tienen el deber de adoptar todas las medidas para garantizar la protección de los derechos de los niños, niñas y adolescentes “desde el momento en que un NNA es detectado en un contexto de frontera o en otra parte del territorio”. Dichas medidas, según UNICEF, además de brindar protección inmediata, deben “derivar en la prevención de riesgos o la interrupción de situaciones de violación de derechos [...] La exigencia de determinada documentación en esta clase de circunstancias podría conllevar el agravamiento de esas condiciones de vulnerabilidad”.
- 119.** UNICEF cita la Observación General Conjunta 3 del Comité de Protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migratorios y sus Familiares y 22 del Comité de los Derechos del Niño sobre los Principios Generales relativos a los Derechos Humanos de los Niños en el Contexto de la Migración Internacional (“Observación General Conjunta 3 y 22”), la cual establece que el principio de igualdad y no discriminación es aplicable a los niños, niñas y adolescentes en situación de movilidad humana. Por lo que, en opinión de UNICEF, los derechos de los niños, niñas y adolescentes “no pueden ser sujeto de restricciones o preferencias con base en la nacionalidad, condición migratoria o su situación de documentación, ni la de sus padres”.

- 120.** UNICEF hace énfasis en que “las circunstancias de la migración venezolana, en lugar de justificar una exigencia adicional de documentación, podría cualificar como aquella en la cual esas exigencias generales, al contrario, han de ser flexibilizadas o reducidas”.
- 121.** UNICEF se refiere a la Observación General Conjunta 3 y 22, que establece que los Estados deben velar porque el interés superior del niño sea tomado en consideración en la normativa de migración, planificación, ejecución y evaluación de políticas migratorias, y en las decisiones referentes a la unidad familiar. Según UNICEF, el principio del interés superior del niño debe garantizarse “mediante procedimientos individuales como parte esencial de toda decisión administrativa o judicial que se refiera a la entrada, la residencia o la devolución de un niño”. En consecuencia, a decir de UNICEF, decisiones como exigir documentación para ingresar a un territorio deben ser examinadas con base en el interés superior del niño.
- 122.** UNICEF se pronuncia sobre el derecho a la vida familiar, que incluye la unidad familiar, la no separación y el derecho a la reunificación y manifiesta que “los Estados deben cumplir con sus obligaciones jurídicas internacionales en cuanto al mantenimiento de la unidad familiar, incluidos los hermanos, y prevenir la separación, que debe ser objeto de atención primordial”.
- 123.** La protección del derecho al entorno familiar, según UNICEF, exige que los Estados no solo se abstengan de “tomar medidas que puedan provocar una separación de la familia u otra injerencia arbitraria en el derecho a la vida familiar, sino que intervengan de manera positiva para mantener la unidad de la familia”. Adicionalmente, señala que el Comité de Derechos del Niño en su Observación General 14 estableció que se debe considerar que “el término padres debe interpretarse en un sentido amplio que incluya a los padres biológicos, adoptivos, de acogida, o en su caso, a los miembros de la familia ampliada”.
- 124.** UNICEF hace alusión a la Observación Conjunta 4 del Comité de los Derechos de los Trabajadores Migratorios y sus Familiares y 23 del Comité de los Derechos del Niño sobre obligaciones relativas a los Derechos Humanos de los Niños en el contexto de la Migración Internacional, en la cual se determinó que “separar una familia mediante la deportación o la expulsión de uno de sus miembros del territorio de un Estado parte, o bien negándose a que un miembro de la familia entre o permanezca en territorio, puede constituir una injerencia arbitraria o ilegítima en la vida familiar”.
- 125.** UNICEF destaca que en la Observación General Conjunta 3 y 22, se ha indicado que durante el proceso migratorio el derecho de los niños, niñas y adolescentes a la vida

y a la supervivencia puede estar en riesgo, debido a que los procesos migratorios “pueden plantear riesgos, como el daño físico, el trauma psicológico, la marginación, la discriminación, la xenofobia, y la explotación sexual y económica, [y] la separación de la familia”.

- 126.** UNICEF menciona que en la Observación General Conjunta 3 y 22, los Comités precisaron que

la falta de canales regulares y seguros para que migren los niños y las familias contribuye a que estos emprendan viajes migratorios que ponen en riesgo sus vidas y son sumamente peligrosos [...] Las políticas, planes o decisiones relativas al ingreso y permanencia en un país pueden agravar esos riesgos y amenazas en el tránsito de las personas migrantes y refugiadas.

- 127.** UNICEF alude a la Observación General 3 y 22 en la que se estableció que en el contexto de ingreso a un territorio de otro Estado se debe considerar el interés superior del niño, para lo cual “debe garantizarse a los niños el derecho de: a) Acceder al territorio, cualquiera que sea la documentación que posean o de la que carezcan, y ser remitidos a las autoridades encargadas de evaluar las necesidades de protección de sus derechos, sin merma de las garantías procesales”. Para UNICEF, el derecho de acceso al territorio es una garantía para el ejercicio de otros derechos de las niñas, niños y adolescentes, para que puedan acceder a los servicios necesarios sin discriminación alguna.

- 128.** Conforme lo alegado por UNICEF, los requisitos exigidos por los acuerdos impugnados

podrían tener otras consecuencias negativas o incluso graves para los derechos de los NNA y/o sus familias, como por ejemplo: limitar las condiciones necesarias para que una persona o grupo familiar ejerza su derecho al asilo; derivar en que esas personas asuman mayores riesgos en las rutas migratorias para poder continuar su camino; influir en que las familias decidan separarse temporalmente como estrategia migratoria, lo cual puede conducir a múltiples situaciones perjudiciales.

- 129.** Para UNICEF, los requisitos de los acuerdos impugnados pueden dar lugar a afectación de derechos, “incluyendo la separación familiar” y pueden contribuir a “crear en la sociedad de recepción una sensación o imagen de peligrosidad atribuible a esas personas migrantes y refugiadas. Ello puede, eventualmente, derivar en situaciones de xenofobia, rechazo o discriminación, lo cual a su vez repercute en la salud y desarrollo emocional, material y psíquico de los NNA”.

130. Con base en los estándares resumidos, UNICEF considera que los acuerdos impugnados “podrían dar lugar a la separación familiar, que los Comités consideran desproporcionada y por ende violatorios del derecho a la vida familiar”.

#### 4.3.3. Criterio de la OACNUDH

131. La OACNUDH resalta que el respeto al estado de derecho es fundamental para todos los aspectos de la gobernanza migratoria y que en ocasiones los efectos de las medidas que establecen requisitos de ingreso al territorio de países,

aparentemente neutrales, pueden constituir en la práctica una violación al derecho a la igualdad ante la ley y no discriminación y a las obligaciones contenidas en el principio de no devolución. En ciertas circunstancias, los efectos de dichas medidas también pueden equivaler a devoluciones colectivas.

132. La OACNUDH señala que el principio de igualdad y no discriminación requiere que los Estados “adopten medidas especiales para eliminar las condiciones que causan o ayudan a perpetuar diversas formas de discriminación”. Agrega que

las diferencias de trato basadas en la nacionalidad o en la condición de inmigrante constituyen discriminación si los criterios para establecer esa diferencia, juzgados a la luz de los objetivos y propósitos de los derechos consagrados en los tratados de derechos humanos, no se aplican para alcanzar un objetivo legítimo y no son proporcionales al logro de ese objetivo.

133. En razón del principio de igualdad y no discriminación, la OACNUDH sostiene que las medidas destinadas a hacer frente a la migración irregular no deben ser discriminatorias en sus fines o efectos, tal como “el sometimiento de los migrantes a perfiles basados en motivos prohibidos”. Señala también que “los Estados deben asegurarse de que las medidas de restricción y los requisitos para la admisión, no solo estén previstos en la ley, sino que en su aplicación no constituya en la práctica un trato discriminatorio a las personas migrantes”.

134. La OACNUDH considera que los Estados deben asegurarse de que las restricciones relativas a la migración “no constituyan en la práctica una devolución o rechazo automático de las personas migrantes en riesgo de un posible daño irreparable o una barrera o impedimento para que estas personas puedan solicitar asilo, refugio u otra forma de protección internacional”.

135. La OACNUDH alude a la Observación General 4 del Comité contra la Tortura, en la que se concluyó que el término expulsión incluye la expulsión, la devolución por la

fuerza, el traslado por la fuerza, la entrega, el rechazo en frontera y la devolución en caliente de una persona de un Estado a otro y que en los casos

de flujo masivo de migrantes, las medidas y regulaciones con relación a la migración, como los requisitos de admisión o entrada a su territorio o de residencia temporal, podrían equivaler en sus efectos a una medida de expulsión colectiva. Al respecto, el CCT ha establecido que la expulsión colectiva sin que se examinen objetivamente los casos individuales teniendo en cuenta el riesgo personal, debe considerarse una vulneración del principio de no devolución. Por lo tanto, toda medida de expulsión requiere entonces que los individuos pueden acceder previamente a un proceso o procedimiento de conformidad con las garantías de debido proceso.

- 136.** La OACNUDH reitera que “la adopción de medidas que tienen como efecto privar a las personas migrantes del derecho a una evaluación individual de su caso, incluyendo riesgos de ser sometido a un daño irreparable de sus derechos, son incompatibles con la prohibición de devolución”.
- 137.** La OACNUDH indica que el Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial ha expresado preocupación por la discriminación, estigmatización, prejuicios y estereotipos que enfrentan los migrantes y las barreras administrativas que impiden el acceso de migrantes a la sanidad, educación, empleo, bono de desarrollo humano, entre otros.
- 138.** La OACNUDH se refiere a la declaración conjunta para el desarrollo de una respuesta regional a la llegada masiva de personas venezolanas a países del continente americano de la CIDH y comités, órganos y procedimientos especiales de la Organización de las Naciones Unidas, en la cual se expuso que “para junio de 2018, se estimaba que 2.3 millones de personas venezolanas habían salido de su país, principalmente hacia Colombia, Ecuador, Perú, Brasil y Chile”. La OACNUDH sostiene que en dicha declaración conjunta “se expresó preocupación ante prácticas discriminatorias tales como la solicitud de pasaportes, certificados, apostillas u otros documentos oficiales para la entrada a sus territorios”. Por lo que, en dicha declaración,

recomendaron a los Estados, entre otros, garantizar el ingreso al territorio a las personas venezolanas para que puedan buscar protección internacional o satisfacer sus necesidades humanitarias urgentes [...] y no criminalizar la migración absteniéndose de medidas tales como cierre de fronteras, penalización por ingreso o presencia irregular, la necesidad de presentar un pasaporte.

#### **4.4. Argumentos de los *amici curiae***

**4.4.1. Argumentos de María Dolores Miño y Gabriela Oviedo, en representación del Observatorio de Derechos y Justicia**

**139.** Las comparecientes se refieren al “Informe sobre la situación de derechos en Venezuela” elaborado en 2018 por la CIDH, en el que se determinó la débil capacidad institucional para garantizar niveles de vida adecuados a la población en tal Estado. A partir de lo señalado en dicho informe, las comparecientes indican que los ciudadanos venezolanos tienen una serie de impedimentos para poder conseguir los antecedentes penales o pasado judicial apostillado, debido a la profunda crisis institucional, económica y social que atraviesa el país. Según las comparecientes, el requerimiento del Estado ecuatoriano sería de imposible cumplimiento.

**140.** Las comparecientes manifiestan que, con base en el principio de progresividad y prohibición de regresividad injustificada, el acuerdo ministerial 244 y los acuerdos interministeriales 1 y 2

no tienen una justificación específica de suficiente peso, que demuestre que dicha restricción es legal para proteger la totalidad de derechos. Exigir los antecedentes penales en base a una nacionalidad y a una condición migratoria determinada en ningún sentido resguarda la totalidad de derechos, al contrario, disminuye el derecho a la igualdad y no discriminación y a la libre movilidad de estas personas.

**141.** Las comparecientes alegan que en este caso existe regresión de derechos porque las condiciones normativas preexistentes se encontrarían en el artículo 123 de la LOMH, sin embargo, los acuerdos ministeriales habrían modificado estas condiciones imponiendo nuevos requisitos para el ingreso de personas venezolanas al país.

**142.** Las comparecientes solicitan que se declare la inconstitucionalidad de los acuerdos impugnados.

**4.4.2. Argumentos de José Miguel Vivanco, en representación de la organización Human Rights Watch**

**143.** El compareciente se refiere a la emergencia humanitaria en Venezuela e indica que

numerosos venezolanos que hoy se van de su país sostienen que lo hacen debido al agravamiento de la situación de Venezuela, que no les permite acceder a la atención de la salud más básica ni alimentar a sus familias. La crisis de la que huyen los venezolanos es muy real. La combinación de escasez de medicamentos con escasez de comida, sumada a la propagación de enfermedades a través de las fronteras venezolanas, representa una emergencia humanitaria compleja.

- 144.** Señala el compareciente que el sistema de salud en Venezuela se encuentra en declive, considerando que están ocurriendo brotes de enfermedades que podrían ser prevenidas con vacunas, sin embargo, alega que en Venezuela hay disminución en la cobertura de la vacunación. Además, el compareciente indica que, según la Organización Mundial de la Salud, la malaria ha aumentado en forma constante, que los casos de tuberculosis han aumentado, que las personas con VIH se han visto obligadas a suspender el tratamiento debido a la falta de disponibilidad de medicamento, que la mortalidad materna aumento un 65%, que la mortalidad infantil creció un 30% en apenas un año y que existe un alto nivel de desnutrición.
- 145.** A criterio del compareciente, la crisis política, económica, humanitaria y de derechos humanos en Venezuela genera que las personas venezolanas se vean obligadas a abandonar su país. Considera que algunos de esos motivos podrían bastar para que una persona obtenga la condición de refugiada y que otras personas venezolanas pueden no cumplir los requisitos para el reconocimiento de estatus de refugiadas, pero “enfrentarían graves dificultades si fueran obligadas a regresar a Venezuela y tienen necesidad urgente de recibir asistencia humanitaria en los países a los cuales han migrado”.
- 146.** Además, el compareciente sostiene que el ACNUR emitió una nota de orientación sobre el flujo de venezolanos que “insta a los países a que además de otorgarles asilo, consideren la posibilidad de crear mecanismos orientados a la protección que les permita una estancia legal a los venezolanos”.
- 147.** El compareciente enfatiza que, si bien los gobiernos pueden exigir pasaportes válidos para obtener un estatus migratorio legal, deben procurar que dicho requerimiento no impida que las personas venezolanas, que no tienen esos documentos puedan solicitar que se los reconozca como refugiados, ni que se los penalice por el ingreso o la permanencia no autorizados.

#### **4.4.3. Argumentos de la entonces asambleísta Esther Adelina Cuesta Zambrano**

- 148.** La compareciente menciona que la LOMH consagra el principio pro homine, cuyo propósito es que la movilidad humana se desarrolle de manera digna, ordenada, regulada, y segura en condiciones de igualdad y sin discriminación.
- 149.** La compareciente considera que los acuerdos impugnados discriminan a las personas con base en su lugar de nacimiento y pasado judicial. Además, indica que las políticas migratorias restrictivas han promovido la migración irregular y han facilitado el

“negocio criminal de las redes de traficantes y tratantes, que se han aprovechado de la situación de vulnerabilidad de estas personas”.

150. La compareciente indica que las acciones discriminatorias del Estado le generan responsabilidad internacional debido al vínculo entre la obligación de respetar y garantizar los derechos y el principio de igualdad y no discriminación.
151. En razón de lo expuesto, la compareciente solicita que se declare la inconstitucionalidad de los acuerdos impugnados.

#### **4.4.4. Argumentos de Marcela Genoveva Mena Gudiño, en representación del Colectivo Somos Diversos**

152. La compareciente arguye que los acuerdos impugnados son discriminatorios, y que fueron emitidos luego del comunicado del entonces Presidente Lenín Moreno, respecto al presunto femicidio ocurrido en Ibarra.
153. Según la compareciente, los acuerdos impugnados contradicen el artículo 84 de la LOMH, que permite el ingreso a los nacionales de países suramericanos solo con el documento de identidad, por lo que, en opinión de la compareciente existiría un trato discriminatorio en contra de las personas venezolanas.
154. A criterio de la compareciente, la medida “no es la única alternativa ni tampoco la menos restrictiva o gravosa posible para la consecución del objetivo buscado”.

#### **4.4.5. Argumentos de David Alejandro Villarroel Chalán**

155. El compareciente sostiene que los acuerdos impugnados desconocen el ordenamiento jurídico, al haber impuesto ciertos requisitos para el ingreso de personas venezolanas al país. El compareciente señala que conseguir un pasaporte venezolano requiere del siguiente procedimiento: “a) solicitar una entrevista que se demora al menos 72 horas en obtener, b) La entrevista se da en la ciudad de Bogotá, c) El costo del pasaporte es de 80 dólares por persona, d) La solicitud debe ser enviada a Venezuela y devuelta en un plazo de al menos quince días hábiles”. Respecto al certificado de antecedentes penales, el compareciente indica que para adquirirlo “se debe enviar un oficio al Ministerio del Poder Popular de Relaciones Interiores y Justicia, acompañado de una carta de autorización para la persona que hará el trámite y la constancia de depósito de los derechos consulares”.
156. En opinión del accionante, los requisitos de ingreso son discriminatorios debido a que se utiliza como parámetro la riqueza, así “una persona que tenga un patrimonio

personal cuantioso será bienvenido al país, cosa harto distinta de una persona pobre que no será recibida”.

#### **4.4.6. Argumentos de la Clínica Jurídica de la Universidad San Francisco de Quito**

- 157.** Los comparecientes manifiestan que el artículo 84 de la LOMH determina solo un requisito para el ingreso de cualquier ciudadano suramericano, por lo que consideran que los acuerdos impugnados “contravienen esta norma expresa al añadir requisitos adicionales”.
- 158.** Adicionalmente, los comparecientes se refieren a las obligaciones del Estado ecuatoriano frente a las personas en situación de movilidad humana, y a la obligación de protección a las personas parte de grupos de atención prioritaria. A continuación, los comparecientes indican que los acuerdos impugnados se contraponen con el derecho a migrar y a la libre movilidad, a la igualdad y no discriminación y a la seguridad jurídica.
- 159.** Añaden los comparecientes que en el caso Vélez Loor vs. Panamá, la Corte IDH dispuso que “si bien los Estados guardan un ámbito de discrecionalidad al determinar sus políticas migratorias, estas políticas obligatoriamente deben respetar los derechos humanos de las personas migrantes”. Por lo que, según los comparecientes, los requisitos exigidos por los acuerdos impugnados constituirían una restricción al derecho a migrar y a la libre movilidad.
- 160.** Conforme lo alegado por los comparecientes, las personas venezolanas al salir de su país ostentarían la condición de refugiados porque “encaja dentro de las personas que requieren protección internacional, y, por tanto, se configuran como refugiados” en razón de la violencia generalizada y violación masiva de derechos humanos.
- 161.** Los comparecientes aluden al caso Familia Pacheco Tineo vs. Bolivia en el que la Corte IDH determinó que las personas refugiadas no pueden ser rechazadas en la frontera o expulsadas sin hacer un examen individualizado.
- 162.** Los comparecientes argumentan que los acuerdos impugnados se contraponen al derecho a la seguridad jurídica, la cual precautela que el Estado no modifique su legislación de forma repentina y sin técnica, en razón de que la situación de los migrantes venezolanos habría variado “de forma notoria en cuanto a los requisitos impositivos para ingresar al país. Esto tomando en cuenta que el tiempo que dista entre uno y otro acto no supera el semestre”. Indican que los migrantes venezolanos tendrían la expectativa legítima de ser amparados por el Ecuador, debido a “las

políticas proteccionistas con las que cuenta la Constitución. Sin embargo, el flujo de migrantes se vio limitado en cuanto a políticas migratorias cambiantes constantemente y por un órgano que no expresa la voluntad del soberano”.

- 163.** Según los comparecientes, los acuerdos impugnados permitirían el rechazo en frontera, “lo cual evita que los NNA involucrados puedan siquiera comparecer ante una autoridad pública para ser escuchados dentro del proceso de determinación de su situación migratoria”.

**4.4.7. Argumentos de Gisela de León, Francisco Quintana, y Jessica Ramírez en representación del Centro por la Justicia y el Derecho Internacional (CEJIL)**

- 164.** Los comparecientes consideran que, en virtud del control de convencionalidad, esta Corte debería analizar si los acuerdos impugnados son compatibles con la Convención Americana sobre Derechos Humanos y con otros instrumentos internacionales aplicables.

- 165.** Los comparecientes manifiestan que “la imposición de requisitos resulta discriminatorio pues se basa en el origen nacional y no resulta razonable impedir el ingreso regular al territorio ecuatoriano a todas las personas de origen venezolano, que en su mayoría tienen necesidad de protección internacional”. Además, agregan que los acuerdos impugnados tienen el efecto práctico de

impedir el acceso de las personas venezolanas al proceso de determinación del estatuto de refugio, pues les imponen el cumplimiento de requisitos de muy difícil o imposible cumplimiento para entrar al territorio de Ecuador. Por lo tanto, estos acuerdos, restringen la entrada a personas venezolanas con necesidad de protección internacional, violentan el principio de no devolución y la prohibición de rechazo en frontera y en consecuencia ponen en riesgo otros derechos fundamentales como la vida, libertad e integridad de quienes se ven forzados a abandonar Venezuela.

**4.4.8. Argumentos de José Luis Vecino, en representación de sus propios derechos**

- 166.** El compareciente, en calidad de periodista, adjuntó un CD con los testimonios de personas venezolanas en Rumichaca. En uno de los testimonios una persona venezolana indica que le fue difícil conseguir el certificado de antecedentes penales, así como las apostillas pues no contaba con los medios económicos para pagarlos, por lo que debió ingresar por “trocha”. Indica que debió dormir en cartones por un mes en Rumichaca y comer chocolates o comida que les daban en un refugio.

- 167.** Otra persona venezolana señala que pasó mucho tiempo en Rumichaca “en trocha” y que ingresó al país caminando. Otra persona manifiesta que no tenía el certificado de antecedentes penales y que se le extraviaron sus documentos, por lo que, al no poder ingresar al país, ingresó “por trocha, es decir ilegal”.
- 168.** El compareciente indica que los testimonios de las personas venezolanas demuestran que el no poder cumplir con los requisitos de ingreso al país dificultan sus rutas y ponen en peligro a estas personas.

### **5. Análisis constitucional**

- 169.** Previo a plantear los problemas jurídicos a ser resueltos dentro de la presente acción, este Organismo considera oportuno anotar que, conforme lo han alegado las entidades accionadas, los acuerdos impugnados fueron emitidos por parte del Estado como respuesta a un flujo migratorio masivo de personas venezolanas, que alcanzó “puntos críticos” entre los años 2017 y 2019.
- 170.** Los acuerdos 242, 244 y 1, emitidos en el contexto al que se hizo referencia en el párrafo anterior, requieren la presentación de los siguientes documentos a las personas venezolanas que deseen ingresar al Ecuador: pasaporte o certificado de validez de la cédula de identidad, y certificado de antecedentes penales apostillado. Por su parte, el acuerdo interministerial 2 establece excepciones a la presentación del certificado de antecedentes penales.
- 171.** Si bien el acuerdo interministerial 2 no establece un requisito como tal, sí determina excepciones a la presentación del certificado de antecedentes penales apostillado, de conformidad con el acuerdo interministerial 1, por lo que se considera que el acuerdo interministerial 2 es una extensión del requisito contenido en el acuerdo interministerial 1. Por consiguiente, al plantear y resolver los problemas jurídicos referentes al establecimiento de requisitos de ingreso al país de personas venezolanas, este Organismo se referirá de forma general a los “acuerdos impugnados”. Ahora, al referirse a los cargos planteados de forma específica sobre un requisito, esta Corte analizará el acuerdo que contiene tal requisito de forma expresa. Por lo tanto, sobre la base de las consideraciones expuestas, la Corte procede a plantear los problemas jurídicos identificados a partir de los cargos expuestos en la demanda de inconstitucionalidad y en la audiencia pública.
- 172.** Conforme se desprende de los argumentos resumidos en la sección 4.1.1. los accionantes plantean que los acuerdos impugnados son contrarios al principio de

reserva de ley por limitar derechos a pesar de no tener el carácter de ley orgánica. Para resolver este cargo, la Corte se plantea el siguiente problema jurídico:<sup>15</sup>

**5.1. ¿Los acuerdos impugnados son incompatibles con el principio de reserva de ley por supuestamente limitar derechos a pesar de no ser una ley orgánica?**

- 173.** En decisiones previas,<sup>16</sup> esta Corte ha manifestado que el principio de reserva legal se encuentra consagrado en los artículos 132 y 133 de la Constitución. En estas normas constitucionales se postula qué tipo de asuntos deben ser regulados obligatoriamente mediante ley y, además, se distingue qué asuntos -en específico- deben regularse a través de una ley orgánica.
- 174.** El artículo 132 de la Constitución determina los casos en los que se requerirá ley, entre los que se encuentra “regular el ejercicio de los derechos y garantías constitucionales”.
- 175.** El artículo 133 de la Constitución determina, de forma taxativa, qué asuntos deben ser regulados únicamente por medio de leyes orgánicas, en el entendido que, por su importancia, requieren mayor deliberación y legitimación democrática, sometiéndolas a un proceso de formación agravada. En este sentido, se requiere de ley orgánica para regular “el ejercicio de los derechos y garantías constitucionales”. De esta manera, “la reserva de ley garantiza que la regulación y las limitaciones a las distintas esferas de libertad de las personas sean adoptadas por el legislador como representante del pueblo mediante el proceso legislativo y la deliberación pública y no por otros órganos con potestad normativa”.<sup>17</sup>
- 176.** Sobre este aspecto, la Corte Constitucional ha resaltado que el principio de reserva legal busca asegurar la protección de los derechos y garantías, encargando la regulación de su ejercicio a una norma de carácter general emanada del órgano legislativo -la Asamblea Nacional-, constitucionalmente previsto y democráticamente elegido.<sup>18</sup>
- 177.** En concordancia con el principio de reserva legal en materia de derechos, el artículo 11 numeral 3 de la Constitución reconoce expresamente que “[p]ara el ejercicio de los derechos y las garantías constitucionales no se exigirán condiciones o requisitos

---

<sup>15</sup> Esta Corte ha señalado que una incompatibilidad con el principio de reserva de ley puede ser analizada por la Corte Constitucional como una cuestión de forma o una cuestión de fondo.

CCE, sentencia 83-16-IN/21, 10 de marzo de 2021, párr. 336.

<sup>16</sup> CCE, sentencia 33-20-IN/21, 5 de mayo de 2021.

<sup>17</sup> CCE, sentencia 34-17-IN/21, 21 de julio de 2021, párr. 32.

<sup>18</sup> CCE, sentencia 002-14-SIN-CC, casos 56-12-IN y 003-12-IA, 14 de agosto de 2014; sentencia 33-20-IN/21, 5 de mayo de 2021.

que no estén establecidos en la Constitución o la ley”. Este principio salvaguarda los derechos de las personas al establecer que las regulaciones para ejercer un derecho, es decir, las condiciones y requisitos, deben encontrarse establecidas en la Constitución y en la ley. El ejercicio de un derecho no puede “supeditarse a la exigencia de condiciones o requisitos que no se encuentren previstos en la Constitución y en la ley en ese orden”.<sup>19</sup>

**178.** En específico, sobre el principio de reserva de ley relacionado con la regulación de derechos y garantías, esta Corte ha enfatizado que

ninguna otra autoridad (que no sea el legislador orgánico) puede introducir limitaciones justificadas en el ordenamiento jurídico, como parte la señalada competencia de configuración o regulación. Lo que constituye una garantía institucional de los derechos y garantías fundamentales.<sup>20</sup>

**179.** Según los accionantes, los acuerdos ministeriales limitan el derecho a migrar a pesar de no tener el carácter de ley orgánica. Por su parte, el Ministerio del Interior afirma que los ministros suscribieron los acuerdos impugnados en uso de sus atribuciones constitucionales.

**180.** De ahí que, para determinar si se ha irrespetado el principio de reserva de ley orgánica, “corresponde examinar si las disposiciones contenidas en [las normas impugnadas] restringen derechos más allá de lo establecido en la CRE y la ley”.<sup>21</sup> Por consiguiente, este Organismo analizará si es que los acuerdos impugnados limitan el derecho a migrar más allá de lo establecido en la Constitución y en la ley.

**181.** Esta Corte observa que los requisitos establecidos en los acuerdos impugnados impiden el ingreso al país de personas venezolanas que no presenten el pasaporte o el certificado de validez de la cédula de identidad y el certificado de antecedentes penales. Toda vez que el ingreso, la permanencia o tránsito, y la salida o retorno, son momentos en los que se ejerce el derecho a migrar<sup>22</sup>, las regulaciones que se implementan a efectos de facilitar o limitar el ingreso, inciden en el ejercicio del derecho en cuestión. Por ende, la determinación de requisitos para el ingreso al territorio ecuatoriano implica una limitación al ejercicio del derecho a migrar. En consecuencia, los acuerdos impugnados limitan el derecho a migrar y corresponde “verificar si esta posibilidad se encuentra o no consagrada en una ley orgánica”.<sup>23</sup>

<sup>19</sup> CCE, dictamen M9-CP/19, 16 de abril de 2019.

<sup>20</sup> CCE, sentencia 33-20-IN/21, 5 de mayo de 2021, párr. 64.

<sup>21</sup> *Ibidem*.

<sup>22</sup> CCE, sentencia 639-19-JP/20, párr. 44.

<sup>23</sup> CCE, sentencia 32-17-IN/21, 9 de junio de 2021, párr. 63.

**182.** La Constitución, en su artículo 141, establece que la Función Ejecutiva se encuentra integrada por varios organismos, entre ellos, los Ministerios de Estado, que deben cumplir “en el ámbito de su competencia, las atribuciones de rectoría, planificación, ejecución y evaluación de las políticas públicas nacionales y planes que se creen para ejecutarlas”.

**183.** Sobre la competencia relativa a la movilidad humana, el artículo 392 de la Constitución establece que

El Estado velará por los derechos de las personas en movilidad humana y ejercerá la rectoría de la política migratoria a través del órgano competente en coordinación con los distintos niveles de gobierno. El Estado diseñará, adoptará, ejecutará y evaluará políticas, planes, programas y proyectos, y coordinará la acción de sus organismos con la de otros Estados y organizaciones de la sociedad civil que trabajen en movilidad humana a nivel nacional e internacional.

**184.** El artículo 261 numeral 3 de la Constitución confiere la competencia exclusiva al estado central sobre “[e]l registro de personas, nacionalización de extranjeros y control migratorio”.

**185.** De las normas citadas, se observa que el texto constitucional determina las atribuciones de los ministros de Estado, y en particular, sobre la movilidad humana, dispone que el Estado debe ejercer la rectoría de la política migratoria a través del órgano competente y que el Estado central es el único competente para el registro de personas, nacionalización de extranjeros y control migratorio.

**186.** Por su parte, el artículo 40 de la Constitución reconoce “a las personas el derecho a migrar. No se identificará ni se considerará a ningún ser humano como ilegal por su condición migratoria”. Al consagrar el derecho a migrar, el texto constitucional no estableció en sí mismo limitaciones, lo que implica que la facultad de limitar el ejercicio de este derecho, en principio, debe ser ejercida por la Asamblea Nacional, de conformidad con el artículo 132 numeral 1 de la Constitución. Las autoridades de la Función Ejecutiva se encuentran facultadas para establecer regulaciones razonables al ejercicio de los derechos que no sobrepasen los límites autorizados por la Constitución o por la ley.

**187.** Al respecto, esta Corte encuentra que existen normas de la LOMH (expedida por la Asamblea) y de su Reglamento (expedido por el presidente de la República)<sup>24</sup> que se

---

<sup>24</sup> Bajo la consideración de que, según lo prescrito por el artículo 49 del Código Orgánico Administrativo, las competencias de los órganos administrativos -como son el MREMH y el Ministerio del Interior- nacen de la ley, esta Corte analizará el Reglamento a la LOMH con el único objetivo de comprender las

refieren al ingreso al país de personas extranjeras y a las atribuciones relativas a la regulación de dicho ingreso:

1. El artículo 123 de la LOMH establece que son requisitos para el ingreso o salida del país: “1. Documento de viaje o documento de identificación válido y vigente; 2. Registro de ingreso o salida en formato definido por la autoridad de control migratorio; y, 3. Visa vigente para los casos que establece la ley o la autoridad de movilidad humana”.
2. El artículo 131 de la LOMH prescribe que las personas extranjeras pueden ingresar a Ecuador “previa presentación de un documento de viaje válido y vigente que acredite su identidad”. Adicionalmente, dicho artículo establece que “la autoridad de control migratorio establecerá los procedimientos para el ingreso de las personas extranjeras de conformidad con esta Ley y su reglamento. Dichos procedimientos no serán discriminatorios en ningún caso”.
3. El artículo 163 de la LOMH determina las competencias del MREMH, que son:
  1. Proteger y garantizar el cumplimiento de los derechos de las personas en movilidad humana; 2. Diseñar las políticas públicas, planes y programas para garantizar el cumplimiento de los derechos de las personas en movilidad humana, en coordinación con las demás instituciones del Estado; 3. Dar seguimiento y velar por el cumplimiento del debido proceso en los procedimientos administrativos de deportación; 4. Asegurar el cumplimiento de los deberes y las obligaciones previstas en esta Ley para las personas en movilidad humana; 5. Ejercer la rectoría sobre la emisión de los documentos de viaje, así como conceder visas, residencias y permisos de visitante temporal en los términos previstos por esta Ley; 6. Crear y mantener actualizado el Sistema Nacional Integrado de Información sobre la Movilidad Humana; 7. Brindar asistencia en el país y en el exterior, a través de las misiones diplomáticas, oficinas consulares y otras representaciones oficiales, a la comunidad ecuatoriana en movilidad humana de conformidad con la presente Ley y los instrumentos internacionales ratificados por el Estado ecuatoriano; 8. Coordinar con las misiones diplomáticas u oficinas consulares acreditadas ante el Gobierno del Ecuador, la atención a sus connacionales en situación de movilidad humana; 9. Conceder la naturalización ecuatoriana salvo el caso de naturalización por méritos; 10. Reconocer la condición de protección internacional, así como la cancelación, revocación o cesación de la misma; 11. Preservar la memoria histórica, documental e institucional relacionada con la movilidad humana; y, generar y promover la investigación de datos en materia de movilidad humana para la generación de política pública; 12. Diseñar, elaborar y actualizar programa de prevención de migración riesgosa y de inclusión de la comunidad extranjera en el Ecuador en coordinación con otras instancias gubernamentales de conformidad con el reglamento de esta Ley; 13. Velar por los

---

competencias del MREMH y del Ministerio del Interior; competencias que deben ser establecidas -o delegadas- en la ley correspondiente.

derechos de las personas retornadas en coordinación con las demás instituciones del Estado; y, 14. Las demás competencias previstas en la Ley.

**4.** El artículo 164 de la LOMH establece las competencias del Ministerio del Interior respecto al control migratorio, las cuales son:

1. Registrar y controlar el ingreso y salida de personas de conformidad con los mecanismos y disposiciones establecidas en esta Ley; 2. Verificar la permanencia de personas extranjeras en territorio nacional; 3. Registrar y mantener actualizada la información sobre los permisos de salida del país de niñas, niños y adolescentes en el Sistema Nacional Integrado de Información sobre la Movilidad Humana; 4. Informar y coordinar los procedimientos de deportación con la autoridad de movilidad humana; 5. Ejecutar la deportación de personas extranjeras, de acuerdo al procedimiento establecido en esta Ley; 6. Nota: Numeral derogado por disposición reformativa cuarta de Ley No. 0, publicada en Registro Oficial Suplemento 252 de 16 de Febrero del 2023. 6. Monitorear las situaciones de riesgo en las que puedan verse involucradas las personas en movilidad humana y ejecutar acciones de protección en coordinación con la entidad rectora de movilidad humana y entidades nacionales e internacionales, si el caso lo amerita; 7. Imponer las sanciones administrativas previstas en esta Ley; 8. Ejecutar lo establecido por el juez competente en caso de expulsión; 9. Solicitar a las empresas de transporte internacional o transfronterizo que operen hacia o desde el país, información anticipada sobre la lista de pasajeros y/o tripulantes, incluyendo los datos que, para tales efectos, determine la autoridad de control migratorio; y, 10. Las demás establecidas la Ley. La autoridad de control migratorio ejercerá las competencias previstas en esta Ley en coordinación con la autoridad de movilidad humana.

**5.** El artículo 5 del Reglamento a la LOMH prescribe que la

rectoría de la movilidad humana le corresponde al Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana, quien ejecutará el cumplimiento de los preceptos establecidos en la Constitución de la República sobre la materia y, ejercerá las competencias establecidas en la Ley Orgánica de Movilidad Humana, este Reglamento y demás normativa vigente. La autoridad en materia de movilidad humana la ejercerá la persona que ostente el cargo de Viceministro de Movilidad Humana, bajo la política y lineamientos que establezca la máxima autoridad del Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana. El Ministerio de Gobierno, en su calidad de autoridad responsable del control migratorio, ejercerá las competencias referentes al control migratorio, según lo estipulado en el artículo 200 del presente Reglamento.

**6.** El artículo 201 del Reglamento a la LOMH consagra la competencia del Ministerio del Interior para realizar el control y registro de ingreso y salida de personas nacionales y extranjeras al territorio nacional.

**188.** De estas normas se desprende que los requisitos para el ingreso de personas extranjeras al país son: (i) presentación de un documento de viaje o un documento de

identificación válido y vigente, (ii) registro del ingreso o salida en el formato definido por la autoridad de control.

- 189.** Por un lado, respecto de la presentación del pasaporte, este Organismo observa que, de conformidad con los artículos 123 y 131 de la LOMH, tal requisito sí estaba previsto por la LOMH para el ingreso al país de personas extranjeras.<sup>25</sup>
- 190.** Es así que, en respeto a la LOMH, el MREMH, a través del acuerdo ministerial 242 de 16 de agosto de 2018 requirió la presentación del pasaporte a personas venezolanas. Por consiguiente, la presentación del pasaporte como requisito de ingreso al país, vista como una limitación del derecho a migrar, se enmarca en lo previsto por la LOMH.
- 191.** Por lo expuesto, esta Corte considera que el acuerdo ministerial 242 de 16 de agosto de 2018, a pesar de limitar el derecho a migrar, no es inconstitucional por contravenir el principio de reserva legal.
- 192.** Por otro lado, en cuanto al establecimiento del certificado de validez de la cédula de identidad<sup>26</sup> y del certificado de antecedentes penales, esta Corte encuentra que estos no son requisitos establecidos por la LOMH para el ingreso al Ecuador.
- 193.** Esta Corte reconoce la competencia de la autoridad de control migratorio para establecer los procedimientos relativos al ingreso de personas extranjeras, así como para controlar el ingreso de las mismas. Además, reconoce que la autoridad de movilidad humana puede decidir los casos en los que se requiera la presentación de visa para el ingreso al país.<sup>27</sup> No obstante, ni la Constitución ni la ley le otorgan la

---

<sup>25</sup> Si bien cuando se emitió el acuerdo ministerial 242 el 16 de agosto de 2018 por el MREMH, se encontraba vigente el artículo 84 de la LOMH, que disponía el ingreso al país de ciudadanos suramericanos con la sola presentación de su documento de identidad nacional, debido a que dicho artículo se encuentra derogado, actualmente es posible que las autoridades competentes requieran la presentación del pasaporte como requisito para el ingreso al Ecuador de personas extranjeras, de conformidad con la normativa vigente.

<sup>26</sup> Respecto del certificado de validez del documento de identidad, se debe observar que además de ser un requisito no previsto en la LOMH para el ingreso al Ecuador, podría además ser innecesario considerando que los documentos emitidos por una autoridad pública ya tienen validez, al haber sido expedidos conforme las formalidades exigidas por la ley del país de origen.

<sup>27</sup> En uso de la facultad establecida en el artículo 123 de la LOMH, la autoridad de movilidad humana tiene la potestad para ordenar la presentación de una visa a personas de determinadas nacionalidades, si eso no se contrapone a la Constitución o a los instrumentos internacionales suscritos por el Ecuador.

Ahora bien, esta Corte considera pertinente recordar que, de conformidad con el artículo 84 de la Constitución, la Asamblea Nacional y todo órgano con potestad normativa tiene la obligación de adecuar las normas que integran el ordenamiento jurídico a los derechos previstos en la Constitución y en los instrumentos internacionales de derechos humanos, en respeto al bloque de constitucionalidad. De ahí que las normas jurídicas deben respetar los derechos consagrados en la Constitución y en los instrumentos internacionales de derechos humanos, en respeto al bloque de constitucionalidad. Así, no bastaría con que las limitaciones al derecho a migrar de personas venezolanas consten en una ley orgánica, sino que dicha

competencia normativa a las autoridades del ejecutivo para establecer requisitos adicionales a los establecidos en la LOMH para el ingreso al país, y las competencias de establecer procedimientos para el ingreso de las personas extranjeras o para controlar su ingreso no equivalen a la competencia normativa para establecer requisitos adicionales para su ingreso.

- 194.** No se vulneraría el principio de reserva de ley si es que la ley conferiría la potestad normativa al MREMH y al Ministerio del Interior para establecer requisitos de ingreso al país más allá de los contemplados en la LOMH. Mientras ello no ocurra, la autoridad competente se encuentra obligada a respetar el principio de reserva de ley y la jerarquía que la Constitución le atribuye a las normas jurídicas<sup>28</sup>, y ni la Constitución, ni la LOMH facultan a los ministros de relaciones exteriores y movilidad humana y del interior a expedir una regulación que exija requisitos de ingreso al país no contemplados en la LOMH.
- 195.** Además, por cuanto para el ejercicio del derecho a migrar de las personas venezolanas los acuerdos impugnados exigen requisitos no previstos por la Constitución o la ley, esta Corte encuentra que también se contraponen al principio relativo a que para el ejercicio de derechos no se pueden exigir requisitos ni condiciones que no estén establecidos en la Constitución o la ley, reconocido en el artículo 11 numeral 3 de la Constitución.
- 196.** En suma, esta Corte concluye que las disposiciones contenidas en el artículo 1 del acuerdo ministerial 244 expedido el 22 de agosto de 2018 por el MREMH, en los artículos 1 y 3 del acuerdo interministerial 1 emitido el 21 de enero de 2019 por el MREMH y el Ministerio del Interior y el artículo único del acuerdo interministerial 2 expedido el 1 de febrero de 2019 por el MREMH y el Ministerio del Interior, limitan -más allá de lo establecido en la Constitución y la ley- el derecho a migrar a pesar de no tener el carácter de una ley orgánica. Es así que dichos acuerdos impugnados son contrarios al principio de reserva de ley, previsto en los artículos 132 y 133 de la Constitución. También, dichas disposiciones son contrarias al principio consagrado en el artículo 11 numeral 3 de la Constitución por cuanto establecen requisitos no previstos en la Constitución ni la ley para el ejercicio del derecho a migrar.
- 197.** Dado que las disposiciones impugnadas señaladas en el párrafo anterior han sido declaradas inconstitucionales por inobservar el principio de reserva de ley, en este

---

ley-así como la normativa secundaria que se emita con regulaciones específicas sobre la materia- guarde armonía con el ordenamiento jurídico y esté encaminada a la protección de derechos.

CCE, sentencia 32-17-IN/21, 9 de junio de 2021, párr. 68.

<sup>28</sup> CCE, sentencia 33-20-IN/21, 5 de mayo de 2021, párr. 86.

caso la Corte no considera necesario pronunciarse respecto a las demás alegaciones de inconstitucionalidad relacionadas con dichas disposiciones.

- 198.** Por cuanto esta Corte declaró que el acuerdo ministerial 242 de 16 de agosto de 2018 sí observa el principio de reserva de ley, corresponde analizar los demás argumentos que impugnan su constitucionalidad.
- 199.** Toda vez que, conforme el párrafo 181 *ut supra*, la Corte ya determinó que el artículo único del acuerdo ministerial 242 de 16 de agosto de 2018 -al igual que los demás acuerdos impugnados- limita el derecho a migrar, y en atención a la eficacia procesal, esta Corte analizará los argumentos planteados por los accionantes en torno al derecho a migrar, particularmente con el fin de determinar si dicha limitación es legítima. Solo si la Corte encontrara que el acuerdo impugnado es compatible con este derecho, formulará problemas jurídicos respecto de los otros argumentos planteados por los accionantes.
- 200.** De conformidad con los argumentos sintetizados en la sección 4.1.4, esta Corte identifica que los accionantes alegan que los acuerdos impugnados son contrarios al derecho a migrar, en virtud de que dichos acuerdos establecerían requisitos de ingreso al país, que constituirían limitaciones injustificadas al derecho a migrar. De ahí que este Organismo se plantea el siguiente problema jurídico:

**5.2. ¿El acuerdo ministerial 242 emitido el 16 de agosto de 2018 por el MREMH es contrario al derecho a migrar debido a que establece un requisito de ingreso al país que constituiría una limitación injustificada al derecho a migrar?**

- 201.** El artículo 40 de la Constitución de la República reconoce a las personas el derecho a migrar. Esta Corte Constitucional en su sentencia 159-11-JH/19 estableció que este derecho, “[...] implica el respeto a la facultad de trasladarse que tienen las personas y la garantía de que dicho traslado ocurra en condiciones dignas, tanto el lugar de origen, tránsito, destino y retorno”.
- 202.** A criterio de esta Corte, el derecho a migrar no se limita a la libertad de circulación en los términos del artículo 66 numeral 14 de la Constitución de la República o del artículo 22 numerales 1 y 2 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, sino que parte del reconocimiento de los distintos riesgos y factores que obligan a las personas a salir de su lugar de origen o residencia habitual y, en consecuencia, tiene un alcance y protección mayor que abarca todo el proceso de migración.<sup>29</sup> El derecho

<sup>29</sup> CCE, sentencia 335-13-JP/20, 12 de agosto de 2020, párr. 120.

a migrar se ejerce en varios momentos: “el ingreso, la permanencia o tránsito, salida o retorno, y debe garantizarse en condiciones dignas”.<sup>30</sup>

- 203.** Este Organismo ha subrayado que, si bien se reconoce la potestad del Estado para establecer regulaciones a la migración, toda medida adoptada debe estar acorde con las normas constitucionales y aquellas contenidas en los instrumentos internacionales en materia de derechos humanos.<sup>31</sup> En esa línea, esta Corte ha reconocido que, desde la perspectiva de país receptor de personas migrantes, las autoridades estatales deben promover mecanismos “que faciliten el ejercicio del derecho a migrar con base en políticas migratorias inclusivas y respetuosas de los derechos”.<sup>32</sup> Además, la Corte Constitucional ha señalado que, “[l]a flexibilización de las políticas migratorias a través de este tipo de disposiciones [...] hace posible el desarrollo progresivo de los derechos de movilidad humana y libertad de tránsito de las personas”.<sup>33</sup>
- 204.** Así también, la Corte ha considerado que el principio de ciudadanía universal, reconocido en el artículo 416 numeral 6 de la Constitución debe interpretarse, “a la luz del reconocimiento de la mayor cantidad de derechos a favor de las personas extranjeras, sin restricción excesiva e injustificada de su ingreso o permanencia, salvo las causales expresamente establecidas en la Constitución y en instrumentos internacionales de derechos humanos pertinentes”.<sup>34</sup>
- 205.** De ahí que, si bien el Estado tiene la prerrogativa de establecer requisitos y condiciones para el ingreso a su territorio, ello no implica que el derecho a migrar sea inexistente, conforme lo alegado por la PGE. El derecho a migrar exige que las restricciones establecidas para el ingreso al país guarden “conformidad con los principios y derechos constitucionales, así como con las normas contenidas en el bloque de constitucionalidad y en la ley correspondiente. Además, tales restricciones deben ser necesarias y contar con la debida justificación por parte de la autoridad rectora de la política migratoria”.<sup>35</sup> A la luz de lo anterior, el derecho a migrar abarca la posibilidad de que las personas ingresen al territorio ecuatoriano “sin restricciones innecesarias y desproporcionales, más que aquellas restricciones legítimas, proporcionales y necesarias reconocidas expresamente en la actual Ley Orgánica de Movilidad Humana”.<sup>36</sup>

<sup>30</sup> CCE, sentencia 639-19-JP/20, 21 de octubre de 2020, párr. 44.

<sup>31</sup> *Id.*, párr. 123.

<sup>32</sup> CCE, sentencia 639-19-JP/20, 21 de octubre de 2022, párr. 45.

<sup>33</sup> CCE, sentencia 335-13-JP/20, 12 de agosto de 2020, párr. 88.

<sup>34</sup> *Id.*, párr. 89. CCE, sentencia 002-14-SIN-CC, casos 0056-12-IN y 0003-12-IA, p. 59.

<sup>35</sup> CCE, sentencia 639-19-JP/20, 21 de octubre de 2020, párr. 47.

<sup>36</sup> *Id.*, párr. 44.

206. Con el fin de establecer si el acuerdo ministerial 242 de 16 de agosto de 2018 establece limitaciones legítimas al derecho a migrar, la Corte analizará si la medida establecida en el acuerdo impugnado, esto es, la exigencia de presentación de pasaporte a las personas de nacionalidad venezolana: (i) persigue un fin constitucionalmente válido; y, (ii) es idónea, necesaria y proporcional en relación a dicho fin.
207. Para justificar la finalidad constitucional, las entidades accionadas han manifestado que los objetivos de los acuerdos impugnados son: “brindar seguridad a la comunidad de acogida y a los migrantes”, “garantizar a los habitantes el derecho a una cultura de paz, a la seguridad integral y a vivir en una sociedad democrática, y libre de corrupción”, que “no ingresen ciudadanos que puedan [sic] que tengan asuntos pendientes con la justicia de su país de origen (Venezuela) y para garantizar la seguridad ciudadana en el Ecuador” y prevenir la migración irregular.
208. De entre los objetivos mencionados, este Organismo observa que garantizar la seguridad de los habitantes y la prevención de la migración irregular para evitar situaciones de peligro de las personas migrantes son fines constitucionalmente válidos.
209. Respecto a la *idoneidad* relacionada con el fin de garantizar la seguridad de los habitantes, esta Corte encuentra que los datos aislados sobre la participación de personas venezolanas en hechos delictivos representan una pequeña parte de toda la información que delimita el escenario de la seguridad en el país, que no necesariamente tiene relación con garantizar la seguridad del país. Así, de la información presentada por el propio Ministerio del Interior no se desprende que hayan aumentado las aprehensiones de personas venezolanas, que el mayor porcentaje de personas extranjeras aprehendidas corresponda a aquellas de nacionalidad venezolana,<sup>37</sup> ni que, con el ingreso de personas venezolanas al Ecuador, la seguridad del país se haya visto afectada. En consecuencia, no se verifica que la medida sea idónea con el fin de garantizar la seguridad de los habitantes.
210. Ahora, en cuanto a la *idoneidad* relacionada con el fin de prevenir la migración irregular, se observa que la presentación del pasaporte para ingresar al país, en abstracto, sí constituye una medida idónea a fin de prevenir la migración irregular.

---

<sup>37</sup> Escrito presentado por el Ministerio del Interior en el que constan las estadísticas de personas extranjeras aprehendidas según la nacionalidad. Las estadísticas muestran los siguientes datos: 63% corresponde a personas de nacionalidad colombiana, 30% corresponde a personas de nacionalidad venezolana, 6% corresponde a personas de nacionalidad peruana y el resto a otras nacionalidades. Fojas 119 del expediente constitucional.

211. En cuanto a la *proporcionalidad* de la medida, la Corte observa que, en el contexto social, económico e institucional de Venezuela, los documentos oficiales de una entidad estatal no son de fácil acceso.<sup>38</sup> Así también en el criterio técnico presentado por ACNUR ante esta Corte,<sup>39</sup> se estableció que las personas venezolanas en la práctica no pueden obtener los documentos requeridos por los acuerdos impugnados debido a obstáculos administrativos. En consecuencia, si bien la exigencia de presentación de pasaporte a las personas venezolanas para ingresar al país no es una medida de imposible cumplimiento, sí constituye una carga difícil de cumplir.
212. Al respecto, la CIDH ha establecido que “[a]nte la falta de canales legales, regulares y seguros para migrar, muchas personas no han tenido otra opción que recurrir a canales clandestinos que provee la migración irregular, a través de riesgosas rutas terrestres y marítimas”.<sup>40</sup>
213. Por su parte, el Comité de Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares y el Comité de los Derechos del Niño han establecido que “la falta de canales regulares y seguros para que migren los niños y las familias contribuye a que estos emprendan viajes migratorios que ponen en riesgo sus vidas y son sumamente peligrosos”.<sup>41</sup>
214. Mediante comunicado de 27 de febrero de 2019, la CIDH expresó su preocupación por las medidas establecidas en los acuerdos impugnados por cuanto
- centenas de personas que no contaban con los documentos exigidos no pudieron ingresar a Ecuador, o bien tuvieron que buscar ingresar por cruces irregulares, entre quienes podrían encontrarse personas en situación de vulnerabilidad y con necesidades de protección internacional.
215. De los testimonios recogidos por José Luis Vecino -quien compareció en calidad de *amicus curiae*-, se evidencia que varias personas venezolanas afirmaron que se vieron obligadas a ingresar “por trocha” o también conocidos como pasos fronterizos irregulares, al no poder presentar los requisitos exigidos para su ingreso.<sup>42</sup>

<sup>38</sup> Así lo ha reconocido, por ejemplo, la CIDH. CIDH. Resolución 2/18. Migración Forzada de Personas Venezolanas.

<sup>39</sup> Fojas 366 a 370 del expediente constitucional.

<sup>40</sup> CIDH, Resolución 2/18, Migración Forzada de Personas Venezolanas, 2 de marzo de 2018, p. 1.

<sup>41</sup> Observación general conjunta núm. 3 (2017) del Comité de Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares y número 22 (2017) del Comité de los Derechos del Niño sobre los principios generales relativos a los derechos humanos de los niños en el contexto de la migración internacional de 16 de noviembre de 2017, párr. 41.

Este criterio también fue reconocido en el escrito presentado ante esta Corte por el UNICEF. Fojas 434 del expediente constitucional.

<sup>42</sup> CD de testimonios presentado por José Luis Vecino. Las personas venezolanas entrevistadas relatan que, al no contar con los requisitos exigidos para el ingreso al Ecuador, se ven forzados a ingresar “por trocha”.

**216.** De la información con la que cuenta esta Corte se puede concluir que, al momento en el que se emitieron los acuerdos impugnados, establecer la presentación del pasaporte como requisito de ingreso al Ecuador para las personas venezolanas, constituía una carga de difícil cumplimiento.<sup>43</sup> Conforme se expuso anteriormente, la dificultad que tenían las personas venezolanas para conseguir documentos oficiales genera que exigir estos requisitos las ponga en peligro al forzarlas a usar canales irregulares para su ingreso. Estos canales presentan riesgos en las rutas, pero además refuerzan la vulnerabilidad en la que ya se encuentran las personas migrantes, pues al ingresar por canales irregulares son más propensas a ser víctimas de trata, abuso sexual, tráfico de personas, entre otros delitos.<sup>44</sup>

**217.** Además, cabe anotar la CIDH, ha señalado que

constató los graves efectos de la crisis humanitaria como factor de desplazamiento de millones de personas venezolanas. El fenómeno migratorio venezolano representa actualmente uno de los más grandes desafíos en materia migratoria y de asilo en la región. A la fecha, el número de personas venezolanas que se han visto forzadas a migrar como mecanismo de supervivencia ante la grave crisis humanitaria que afecta al país, asciende a más de 4,9 millones de personas venezolanas.<sup>45</sup>

**218.** Lo señalado en el párrafo anterior, sumado a los criterios técnicos remitidos a esta Corte, permite anotar que el flujo migratorio venezolano, cuando fueron emitidos los acuerdos impugnados, ocurría en condiciones de vulnerabilidad y de limitaciones en el ejercicio de sus derechos sociales y económicos.

**219.** A pesar de que las buenas intenciones del Estado ecuatoriano fueron tendientes a proteger a las personas migrantes de situaciones de peligro, el exigir la presentación del pasaporte a personas venezolanas para ingresar al país, aumentó su situación de vulnerabilidad al ponerlos en la situación de usar canales irregulares. De ahí que, a la luz del contexto y la situación social que atravesaba Venezuela cuando los acuerdos impugnados fueron emitidos, fue desproporcionado exigir la presentación del pasaporte como requisito de ingreso al país.

---

<sup>43</sup> En este punto resulta oportuno referirse al argumento del Ministerio del Interior relativo a que con base en la información sintetizada en la tabla 2, las personas venezolanas han ingresado al Ecuador con los requisitos exigidos por los acuerdos impugnados, “sin problema alguno”. Sin embargo, dicha información no considera que existen personas que han ingresado de manera irregular, conforme la información remitida a la Corte, sintetizada en los párrafos 215 y 216.

<sup>44</sup> Sobre este aspecto, esta Corte ha considerado que cuando los requisitos de ingreso al país “son de imposible cumplimiento o imponen cargas difíciles de cumplir, podrían propiciar la irregularidad en los flujos migratorios”. CCE, sentencia. 639-19-JP/20, 21 de octubre de 2020, párr. 46.

<sup>45</sup> CIDH, Comunicación 106/20, 8 de mayo de 2020.

- 220.** Lo anterior de ninguna manera significa que exigir pasaporte para el ingreso al país sea siempre una carga desproporcionada, que obligue a las personas extranjeras a ingresar de manera irregular al país. Sino que, debido al contexto fáctico en el que fueron emitidos los acuerdos, que dificultaba conseguir el pasaporte a las personas venezolanas, la medida tuvo un impacto desproporcionado en el ejercicio del derecho a migrar.
- 221.** Puesto que la exigencia del pasaporte para el ingreso al Ecuador de personas venezolanas tiene un impacto desmedido en su derecho a migrar, sin que sean evidentes los beneficios de la limitación, a saber, garantizar la seguridad de los habitantes y prevenir la migración irregular, la medida no es proporcional.
- 222.** En razón del análisis anterior, si bien la medida establecida en el acuerdo ministerial 242 de 16 de agosto de 2018 persigue un fin constitucionalmente válido, y es idónea respecto del fin de prevenir la migración irregular, no es idónea para garantizar la seguridad ni es proporcional, por lo que constituye una limitación ilegítima al derecho a migrar de las personas venezolanas.
- 223.** Dado que se ha identificado que la medida no es idónea ni proporcional, esta Corte no considera indispensable continuar con el análisis del test de proporcionalidad. En consecuencia, a criterio de esta Corte, el acuerdo ministerial 242 dictado el 16 de agosto de 2018 por el MREMH es contrario al derecho a migrar, reconocido en el artículo 40 de la Constitución debido a que constituye una limitación ilegítima a dicho derecho.
- 224.** Si bien en esta sentencia la Corte concluye que ni la Constitución ni la ley contemplan una facultad normativa que permita establecer requisitos no contemplados en la ley para el ingreso al país de personas extranjeras, se aclara que si las autoridades competentes encuentran que determinados requisitos establecidos en la ley constituyen cargas desproporcionadas y de difícil cumplimiento para las personas extranjeras, podrían establecer excepciones a dichos requisitos, siempre y cuando estas excepciones contribuyan a la vigencia efectiva de los derechos.

## **6. Decisión**

- 225.** 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:
- a.** Aceptar la acción pública de inconstitucionalidad 14-19-IN.

- b. Declarar la inconstitucionalidad de las disposiciones contenidas en el artículo 1 del acuerdo ministerial 244 expedido el 22 de agosto de 2018 por el MREMH, en los artículos 1 y 3 del acuerdo interministerial 1 emitido el 21 de enero de 2019 por el MREMH y el Ministerio del Interior y el artículo único del acuerdo interministerial 2 expedido el 1 de febrero de 2019 por el MREMH y el Ministerio del Interior, por ser contrarias al principio de reserva de ley y al principio relativo a que para el ejercicio de derechos no se pueden exigir requisitos no establecidos en la Constitución ni la ley.
- c. Declarar la inconstitucionalidad del artículo único del acuerdo ministerial 242 dictado el 16 de agosto de 2022 por el Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana, por ser contrario al derecho a migrar.
- d. Revocar las medidas cautelares de suspensión provisional de los acuerdos ministeriales 242 y 244 y de los acuerdos interministeriales 1 y 2 ordenadas en el auto de admisión dictado el 27 de marzo de 2019, por el Tribunal de Admisión de la Corte Constitucional del Ecuador.

**226.** Notifíquese, publíquese y cúmplase.

Alí Lozada Prado  
**PRESIDENTE**

**Razón:** Siento por tal, que la sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional con seis votos a favor de los Jueces Constitucionales Karla Andrade Quevedo, Alejandra Cárdenas Reyes, Jhoel Escudero Soliz, Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez y Daniela Salazar Marín; y, dos votos salvados de los Jueces Constitucionales Carmen Corral Ponce y Richard Ortiz Ortiz, en sesión ordinaria de miércoles 07 de junio de 2023; sin contar con la presencia del Juez Constitucional Enrique Herrería Bonnet, por uso de una licencia por vacaciones.- Lo certifico.

*Firmado electrónicamente*  
Aída García Berni  
**SECRETARIA GENERAL**

SENTENCIA 14-19-IN/23

VOTO SALVADO

Juez Constitucional Richard Ortiz Ortiz

1. Respetando la decisión de la mayoría, me aparto de la sentencia 14-19-IN/23 por las consideraciones que se desarrollan a continuación:
2. Gina Benavides, Harold Burbano, Mario Melo, José Valenzuela, Leda Reis, José García, Fernando López, Jorge Medranda, Efrén Guerrero y David Cordero (“**accionantes**”) alegaron que el artículo único del Acuerdo Ministerial 242 de 16 de agosto de 2018, el artículo 1 del Acuerdo Ministerial 244 de 22 de agosto de 2018 emitidos por el Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana (“**MREMH**”) y los artículos 1 y 3 del Acuerdo Interministerial 1 de 21 de enero de 2019 y el artículo único del Acuerdo Interministerial 2 de 1 de febrero de 2019 emitidos por el MREMH y el Ministerio del Interior,<sup>1</sup> vulneran el principio de reserva de ley (art. 133.2 CRE), el principio según el cual para el ejercicio de derechos no se exigirán condiciones o requisitos no previstos en la Constitución o la ley (art. 11.3 CRE), el principio de igualdad y no discriminación (art. 11.2 CRE), el derecho a migrar (art. 40 CRE), el derecho a la seguridad jurídica (art. 82 CRE), el derecho al reconocimiento de la familia en sus diversos tipos (art. 67 CRE), el principio del interés superior de los niños, niñas y adolescentes (art. 44 CRE), el derecho a solicitar refugio (art. 41 CRE) y el principio de presunción de inocencia (art. 76.2 CRE).
3. El *argumento principal* de los accionantes se centra en la vulneración del principio de reserva de ley, pues afirmaron que los acuerdos impugnados son normas jerárquicamente inferiores a la Constitución (art. 425) y que, por tanto, no podrían regular derechos ni imponer requisitos no contemplados en la Ley Orgánica de Movilidad Humana (“**LOMH**”) para el ingreso de personas venezolanas.
4. En ese sentido, el voto de mayoría confirmó que ni la Constitución ni la LOMH les otorgaban competencia normativa a las autoridades del ejecutivo para establecer requisitos adicionales a los previstos en la ley para el ingreso de extranjeros al país. Asimismo, subrayó que el Código Orgánico Administrativo (“**COA**”) en su artículo 131 número 3 señala que las administraciones públicas, en este caso el MREMH y el

---

<sup>1</sup> Los acuerdos 242, 244 y 1 requieren la presentación de los siguientes documentos a las personas venezolanas que deseen ingresar al Ecuador: pasaporte o certificado de validez de la cédula de identidad, y certificado de antecedentes penales apostillado. Por su parte, el acuerdo interministerial 2 establece excepciones a la presentación del certificado de antecedentes penales.

Ministerio del Interior, que no tengan competencia normativa tienen prohibido “[s]olicitar requisitos adicionales para el ejercicio de derechos y garantías distintas a los previstos en la ley”.

5. En consecuencia, el voto de mayoría corroboró la existencia de una clara contradicción entre la LOHM y los acuerdos impugnados, de este modo infirió que este conflicto de normas infraconstitucionales implicó un desmedro del derecho a migrar.
6. Por el contrario, considero que no existen argumentos relevantes de constitucionalidad, pues la supuesta extralimitación de facultades del MREMH y del Ministerio del Interior es un argumento *insuficiente* para que el problema jurídico se enmarque dentro de la órbita de la constitucionalidad; pues, era un tema que le correspondía a la justicia ordinaria.
7. Las normas jurídicas de valor reglamentario tradicionalmente están sometidas a la jurisdicción contencioso-administrativo que cuenta con jueces competentes y especializados en el control de legalidad. Por ello, en este caso los acuerdos ministeriales e interministeriales (normas infralegales de rango reglamentario) tienen sus propias vías de impugnación en la justicia ordinaria.
8. En cambio, a través de una acción pública de inconstitucionalidad no se deben analizar problemas jurídicos sobre antinomias entre normas infraconstitucionales -leyes- y normas infralegales de valor reglamentario -acuerdos-, porque estas antinomias pueden ser resueltas en la vía contencioso-administrativa mediante un examen de mera legalidad, a menos que los argumentos trasciendan hacia el orden constitucional, o se impugnen junto a las disposiciones de rango legal.
9. Para el caso, la acción pertinente era la *objetiva o por exceso de poder* en la jurisdicción contencioso-administrativa (artículo 306.2 COGEP), la cual tutela el cumplimiento de la norma jurídica objetiva y establece como requisito de legitimidad el interés directo para que se deduzca la acción. Tanto es así que el 29 de agosto de 2018 se presentó una demanda objetiva ante el Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo con sede en el Distrito Metropolitano de Quito, signada con el número 17811-2018-01241, con la misma pretensión, pero que fue desistida.
10. También es importante señalar que, en el caso *sub iudice*, los habilitados para presentar esta acción no habrían sido únicamente los migrantes venezolanos (personas en situación de vulnerabilidad), sino también las asociaciones, fundaciones o grupos que tengan como objetivo la defensa de todos o algunos de los derechos de ciudadanos

en situación de movilidad humana. Por ello, en la causa desistida en la jurisdicción contencioso-administrativa, según el párrafo anterior, fue presentada por un centro de asistencia legal gratuita universitario.

- 11.** En este caso, la antinomia analizada debió ser resuelta por la jurisdicción contencioso-administrativa mediante acción objetiva, ya que implica un examen de mera legalidad y las disposiciones legales correspondientes no fueron impugnadas en su constitucionalidad.
- 12.** Finalmente, considero, sin perjuicio de lo analizado en los párrafos precedentes, el argumento central de la sentencia de mayoría no debió agotarse en el derecho a migrar; sino hacer énfasis en la situación precaria y vulnerable de las personas en situación de movilidad humana en frontera, para las cuales el Estado está obligado a prestarles protección internacional prioritaria.
- 13.** Por lo expuesto, la acción pública de inconstitucionalidad 14-19-IN debió ser desestimada.

Richard Ortiz Ortiz  
**JUEZ CONSTITUCIONAL**

**Razón.** - Siento por tal que el voto salvado del Juez Constitucional Richard Ortiz Ortiz, anunciado en la sentencia de la causa 14-19-IN, fue presentado en Secretaría General el 19 de junio de 2023, mediante correo electrónico a las 15:20; y, ha sido procesado conjuntamente con la sentencia. - Lo certifico.

*Firmado electrónicamente*  
Aída García Berni  
**SECRETARIA GENERAL**

**SENTENCIA 14-19-IN/23**

**VOTO SALVADO**

**Jueza Constitucional Carmen Corral Ponce**

1. En la sentencia 14-19-IN/23 de 07 de junio de 2023 se deja constancia que el análisis de constitucionalidad se centra en las disposiciones impugnadas de los Acuerdos del Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana (“MREMH”) 242 y 244 de 16 y 22 de agosto de 2018, así como de los Acuerdos Interministeriales 1 y 2 del Ministerio del Interior y del MREMH de 21 de enero y 01 de febrero de 2019, relacionados a la exigencia de la presentación del documento de identificación del pasaporte y del certificado de antecedentes penales para el ingreso de ciudadanos de nacionalidad venezolana al Ecuador, declarándose su inconstitucionalidad.
2. En el voto de mayoría se determina que si bien las antedichas normas impugnadas son específicas a los requisitos para el ingreso al país, también se ha emitido normativa para la regularización de los ciudadanos venezolanos que ya han ingresado al Ecuador en la que también se exige la indicada documentación, así se tiene: el *Decreto Ejecutivo 826 de 25 de julio de 2019*, Acuerdo del MREMH 103 de 26 de julio de 2019, Decreto Ejecutivo 1020 de 24 de marzo de 2020, Decreto Ejecutivo 436 de 01 de junio de 2022, así como los Acuerdos del MREMH 76 de 05 de septiembre y 1 de 11 de noviembre de 2022.
3. En definitiva, la sentencia 14-19-IN/23 concluye que resulta desproporcionado exigir el pasaporte en las condiciones que atraviesan los ciudadanos venezolanos y que el certificado de antecedentes penales limita injustificadamente el derecho a migrar, pronunciamiento del cual me permito consignar mi disidencia en los siguientes términos.
4. El artículo 40 inciso primero de la Constitución determina que: “Se reconoce a las personas el derecho a migrar. No se identificará ni se considerará a ningún ser humano como ilegal por su *condición migratoria*” (énfasis agregado).
5. En tanto que el artículo 66 número 14 de la Constitución en los incisos segundo y tercero establece que:

Las personas extranjeras no podrán ser devueltas o expulsadas a un país donde su vida, libertad, seguridad o integridad o la de sus familiares peligren por causa de su etnia, religión, nacionalidad, ideología, pertenencia a determinado grupo social, o por sus

opiniones políticas. Se prohíbe la expulsión de colectivos de extranjeros. *Los procesos migratorios deberán ser singularizados* (énfasis añadido).

6. Al respecto, en mi voto salvado a la sentencia 639-19-JP/20 de 21 de octubre de 2020, manifesté que:

[...] El caso gira en torno a la exigencia a los ciudadanos venezolanos para el ingreso al Ecuador de acreditar además del pasaporte, el certificado de antecedentes penales; y, que según se detalla en la propia sentencia no lo habían obtenido [...] Es así que el Estado ecuatoriano actuó en aplicación de la potestad pública para la regulación y supervisión de la política migratoria de conformidad con el artículo 261 número 3 de la Constitución que le faculta al 'registro de personas, nacionalización de extranjeros y control migratorio', sin incurrir en las violaciones alegadas y declaradas en la sentencia [...] Estas disposiciones constitucionales se encuentran dirigidas a encaminar los procesos migratorios a través de procedimientos regulares, de tal forma que procura el ingreso de ciudadanos extranjeros al país de forma legal, pudiendo el Estado establecer exigencias para el efecto, examinando cada caso específico [...] En este punto, el Decreto Ejecutivo No. 826 de 25 de julio de 2019 (R.O. 2 S. No. 5 de 26 de julio de 2019) dispuso que a partir del 26 de agosto de 2019 el Estado ecuatoriano establece: 'una amnistía migratoria para todas las ciudadanas y ciudadanos venezolanos que no hayan violado las leyes del Ecuador[...]' [...] debiéndose aparejar los correspondientes documentos, entre ellos: "certificado de antecedentes penales del país de origen apostillado o legalizado por las entidades autorizadas" [...] <sup>1</sup> (énfasis agregado).

7. En tal virtud, ratifico la posición en cuanto que la facultad del Estado de exigir requisitos para el ingreso, así como para la regularización de ciudadanos extranjeros en general, cualquiera sea su nacionalidad, se encuentra prevista constitucionalmente en el artículo 261 número 3 de la Carta Constitucional dentro del ejercicio del control migratorio, política que reconoce el derecho a migrar contemplado en los artículos 40 y 66 número 14 de la Constitución, de tal modo que no deviene en inconstitucional la exigencia a los ciudadanos venezolanos, tanto de la presentación del pasaporte, como la del certificado de antecedentes penales, ya que:

[...] En definitiva, el Estado ecuatoriano se compromete a analizar las particularidades de cada situación para determinar la condición migratoria; y, en ese sentido no la prejuzga a priori como ilegal y no procede a la devolución de estas personas a sus lugares de origen en donde se encuentren en peligro, a través de la instauración de los mecanismos pertinentes [...] Entre estos procedimientos se encuentran la concesión del asilo o refugio y de una visa humanitaria, en los cuales la acreditación del certificado de antecedentes penales resulta necesaria, ya que de conformidad con las circunstancias de cada caso

---

<sup>1</sup> Voto Salvado de la Jueza Constitucional Carmen Corral Ponce a la sentencia 639-19-JP/20, 21 de octubre de 2020, párr. 3, 4, 6, 13 y 14.

concreto se podrá determinar si las personas han experimentado persecución en sus lugares de origen, a través del seguimiento de juicios penales de índole político en su contra, siendo este el presupuesto para el otorgamiento de la protección, mas no si consta la prosecución de procesos penales por delitos comunes [...] Esto permite de forma integral otorgar la protección a los casos que justifiquen estas circunstancias concretas humanitarias; y, a la vez implementar la política migratoria para las situaciones comunes que no cuentan con esta particularidad <sup>2</sup> (énfasis añadido).

Carmen Corral Ponce  
**JUEZA CONSTITUCIONAL**

---

<sup>2</sup> Voto Salvado de la Jueza Constitucional Carmen Corral Ponce a la sentencia 639-19-JP/20 21 de octubre de 2020, párr. 7, 8 y 12.

**Razón.-** Siento por tal que el voto salvado de la Jueza Constitucional Carmen Corral Ponce, anunciado en la sentencia de la causa 14-19-IN, fue presentado en Secretaría General el 21 de junio de 2023, mediante correo electrónico a las 18:20; y, ha sido procesado conjuntamente con la sentencia.- Lo certifico.

*Firmado electrónicamente*  
Aída García Berni  
**SECRETARIA GENERAL**