EDICIÓN CONSTITUCIONAL

REGISTRO OFICIAL®
ÓRGANO DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR

SUMARIO:

Págs.

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR

SENTENCIAS:

14-19-IN/23 En el Caso No. 14-19-IN Acéptese la acción pública de inconstitucionalidad No. 14-19-IN 2

13-18-AN/23 En el Caso No. 13-18-AN Desestímese las pretensiones de la demanda de acción por incumplimiento No. 13-18-AN 60

2795-18-EP/23 En el Caso No. 2795-18-EP Acéptese la acción extraordinaria de protección No. 2795-18-EP 73

3099-18-EP/23 En el Caso No. 3099-18-EP Desestímese la acción extraordinaria de protección No. 3099-18-EP 91

147-18-EP/23 En el Caso No. 147-18-EP Acéptese la acción extraordinaria de protección No. 147-18-EP 103

SALA DE ADMISIÓN:

RESUMEN DE CAUSA:

28-23-IN Acción pública de inconstitucionalidad de actos normativos. Legitimado Activo: Christian David Cañar Olmedo, Johanna Alexandra Orbe Espinoza, Tania Elizabeth Barba Acosta, Carolina Del Valle Hevia De Brants y Nicolás Mateo Díaz Herrera 121

Año II - Nº 259 - 123 páginas
Quito, viernes 18 de agosto de 2023

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR

Sentencia 14-19-IN/23
Jueza ponente: Daniela Salazar Marín

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. Competencia .....
3. Normas impugnadas .....
4. Fundamentos de la acción de inconstitucionalidad .....
   4.1. Fundamentos de la acción y pretensión .....
      4.1.1. Sobre el principio de reserva de ley .....
      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 .....
      4.1.3. Sobre el principio de igualdad y no discriminación .....
      4.1.4. Sobre los derechos a migrar y a la libre circulación .....
      4.1.5. Sobre el derecho a la seguridad jurídica .....
      4.1.6. Sobre el principio de interés superior del niño y el principio de unidad familiar .....
      4.1.7. Sobre el derecho a solicitar refugio y el principio de no devolución .....
      4.1.8. Sobre el principio de presunción de inocencia .....

4.2. Argumentos de las partes accionadas .....
4.2.1.Argumentos del MREMH.....
4.2.2.Argumentos del Ministerio del Interior .....
4.2.3.Argumentos de la PGE .....
4.3. Criterios técnicos .....
4.3.1.Criterios del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados .....
4.3.2.Criterio del Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia .....
4.3.3.Criterio de la Oficina de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos .....
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.....
4.4.2. Argumentos de José Miguel Vivanco, en representación de la organización Human Rights Watch.....
4.4.3.Argumentos de la entonces asambleísta Esther Adelina Cuesta Zambrano .....
4.4.4.Argumentos de Marcela Genoveva Mena Gudiño, en representación del Colectivo Somos Diversos.....
4.4.5.Argumentos de David Alejandro Villarroel Chalán .....
4.4.6.Argumentos de la Clínica Jurídica de la Universidad San Francisco de Quito .....
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) ..
4.4.8.Argumentos de José Luis Vecino, en representación de sus propios derechos .....
5. Análisis constitucional.....
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? .....
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? .....
6. Decisión .....

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.[1]

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.[2]

[1] 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".

[2] 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,[3] 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

[3] 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.[4]

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:

Tabla 1: Vigencia de los acuerdos impugnados

Número del acuerdo	**Fecha de emisión del acuerdo**	**Regulación**
Decreto 826	25 de julio de 2019	• 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

[4] 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.

		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". • 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. • 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. • Requerimiento de la presentación de visa a toda persona venezolana.
Acuerdo 103	26 de julio de 2019	• Establecimiento de los requisitos[5] para acceder a la visa de residencia temporal de excepción por razones humanitarias en el marco de lo dispuesto en el decreto ejecutivo 826. • 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.
Decreto 1020	24 de marzo de 2020	• Prorrogación del plazo de amnistía migratoria y del proceso de regularización por motivos humanitarios dispuestos en el decreto ejecutivo 826 por sesenta días adicionales.
Decreto 436	1 de junio de 2022	• 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". • Reconocimiento de la validez de los pasaportes de personas venezolanas para efectos del presente proceso de regularización. • 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.

[5] 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	• Regularización del procedimiento para el otorgamiento de la visa de residencia temporal de excepción para personas venezolanas.
Acuerdo 1	11 de noviembre de 2022	• Protocolo de actuación frente a casos de niños, niñas y adolescentes en situación de movilidad humana.

Elaboración: Corte Constitucional.[6]

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.[7] 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.[8] 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[9]

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

[6] La información resumida en el cuadro consta a fojas 496 a 499 del tercer cuerpo del expediente constitucional.
[7] 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.
[8] 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.
[9] 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.[10]

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).[11]

[10] 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".

[11] 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,[12] 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.

[12] 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[13]

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

[13] 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 le 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:

Tabla 2: Tipo de documento presentado al ingreso de personas venezolanas

Período	**Número de personas venezolanas que ingresaron a territorio ecuatoriano**
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.[14]

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

[14] 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:[15]

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,[16] 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".[17]

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.[18]

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

[15] 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.
[16] CCE, sentencia 33-20-IN/21, 5 de mayo de 2021.
[17] CCE, sentencia 34-17-IN/21, 21 de julio de 2021, párr. 32.
[18] 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".[19]

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.[20]

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" .[21] 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[22], 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".[23]

[19] CCE, dictamen M9-CP/19, 16 de abril de 2019.
[20] CCE, sentencia 33-20-IN/21, 5 de mayo de 2021, párr. 64.
[21] *Ibídem*.
[22] CCE, sentencia 639-19-JP/20, párr. 44.
[23] 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)[24] que se

[24] 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 reformatoria 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.[25]

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[26] 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.[27] No obstante, ni la Constitución ni la ley le otorgan la

[25] 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.

[26] 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.

[27] 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[28], 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.
[28] 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 dichos 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.[29] El derecho

[29] 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".[30]

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.[31] 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".[32] 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".[33]

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".[34]

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".[35] 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".[36]

[30] CCE, sentencia 639-19-JP/20, 21 de octubre de 2020, párr. 44.
[31] *Id*., párr. 123.
[32] CCE, sentencia 639-19-JP/20, 21 de octubre de 2022, párr. 45.
[33] CCE, sentencia 335-13-JP/20, 12 de agosto de 2020, párr. 88.
[34] *Id*., párr. 89. CCE, sentencia 002-14-SIN-CC, casos 0056-12-IN y 0003-12-IA, p. 59.
[35] CCE, sentencia 639-19-JP/20, 21 de octubre de 2020, párr. 47.
[36] *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,[37] 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.

[37] 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.[38] Así también en el criterio técnico presentado por ACNUR ante esta Corte,[39] 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".[40]

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".[41]

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.[42]

---

[38] Así lo ha reconocido, por ejemplo, la CIDH. CIDH. Resolución 2/18. Migración Forzada de Personas Venezolanas.
[39] Fojas 366 a 370 del expediente constitucional.
[40] CIDH, Resolución 2/18, Migración Forzada de Personas Venezolanas, 2 de marzo de 2018, p. 1.
[41] 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.
[42] 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.[43] 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 encuentras 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.[44]

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.[45]

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.

---

[43] 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.

[44] 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.

[45] 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.

ALI VICENTE LOZADA PRADO
Firmado digitalmente por ALI VICENTE LOZADA PRADO

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

Voto salvado
Juez: Richard Ortiz Ortiz

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,[1] 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

[1] 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 transciendan 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 OMAR ORTIZ ORTIZ
Firmado digitalmente por RICHARD OMAR ORTIZ ORTIZ
Fecha: 2023.07.14 15:25:28 -05'00'

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

Voto salvado
Jueza: Carmen Corral Ponce

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" […][1] (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

[1] 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 [2] (énfasis añadido).

CARMEN FAVIOLA CORRAL PONCE

Firmado digitalmente por CARMEN FAVIOLA CORRAL PONCE

Carmen Corral Ponce

JUEZA CONSTITUCIONAL

[2] 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

Firmado electrónicamente por:
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI

001419IN-5a231

Caso Nro. 0014-19-IN

RAZÓN.- Siento por tal, que el texto de la sentencia y los votos salvados que antecede fue suscrito el día lunes diecisiete de julio de dos mil veintitrés por el señor presidente de la Corte Constitucional, Alí Lozada Prado; el día viernes catorce de julio de dos mil veintitrés por el juez constitucional Richard Ortiz Ortiz; y, el día miércoles doce de julio de dos mil veintitrés por la jueza constitucional Carmen Corral Ponce, luego del procesamiento de las observaciones recogidas en la sesión respectiva.- **Lo certifico.-**

Documento firmado electrónicamente.

AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI
SECRETARIA GENERAL DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

Firmado electrónicamente por:
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR

Sentencia 13-18-AN/23
Juez ponente: Alí Lozada Prado

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

CASO 13-18-AN

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

SENTENCIA 13-18-AN/23

Resumen: En la presente sentencia, la Corte desestima las pretensiones de una acción por incumplimiento en la que se invocó el artículo 129 de la Ley Orgánica del Servicio Público. Para el efecto, se verifica que aun cuando la norma cuyo cumplimiento se exige contiene una obligación clara y expresa, esta no es exigible para la accionante.

1. Antecedentes procesales

1. El 13 de marzo de 2018, Rosa Elena Espinosa Espinosa (en adelante, **"accionante"**) presentó una demanda de acción por incumplimiento del artículo 129 de la Ley Orgánica de Servicio Público (en adelante, **"LOSEP"**), en contra del Ministerio de Salud Pública y de la Procuraduría General del Estado.

2. En auto de 26 de marzo de 2018, la Sala de Admisión de la Corte Constitucional admitió a trámite la demanda.

3. En virtud del sorteo de la causa de 12 de noviembre de 2019, la sustanciación de la misma correspondió al juez constitucional Alí Lozada Prado, quien el 8 de abril de 2021 avocó conocimiento, solicitó al Ministerio de Salud Pública un informe de descargo y convocó a las partes procesales a audiencia pública; esta diligencia se llevó a cabo el 26 de mayo de 2021.

4. El 13 de mayo de 2021, la Procuraduría General del Estado señaló casillero constitucional y correos electrónicos para recibir notificaciones.

5. El 9 de febrero de 2023, el juez sustanciador solicitó por segunda ocasión al Ministerio de Salud Pública un informe de descargo debidamente motivado sobre los argumentos que fundamentan la demanda de acción por incumplimiento y documentación certificada respecto del proceso de desvinculación de la accionante.

2. Competencia

6. De conformidad con lo establecido en el artículo 93 y en el artículo 436.5 de la Constitución de la República, en concordancia con lo dispuesto en el artículo 57 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, este Pleno es competente para conocer y resolver el presente caso.

3. Disposición cuyo cumplimiento se demanda

7. La disposición cuyo cumplimiento se demanda, contenida en el artículo 129 de la LOSEP, establece lo siguiente:

> Art. 129.- Beneficio por jubilación.- Las y los servidoras o servidores, de las entidades y organismos comprendidos en el artículo 3 de esta ley, que se acojan a los beneficios de la jubilación, tendrán derecho a recibir por una sola vez cinco salarios básicos unificados del trabajador privado por cada año de servicio contados a partir del quinto año y hasta un monto máximo de ciento cincuenta salarios básicos unificados del trabajador privado en total, a partir del año 2015, de conformidad con el salario básico unificado vigente al 1 de enero del 2015 para cuyo efecto, se efectuarán las reformas presupuestarias correspondientes en función de la disponibilidad fiscal existente. Se podrá pagar este beneficio con bonos del Estado. Se exceptúan de esta disposición los miembros de las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional.

4. Argumentos de los sujetos procesales

4.1. Pretensión de la accionante y sus fundamentos

8. La accionante, tanto en su demanda como en la audiencia pública, solicitó a la Corte Constitucional que ordene al Ministerio de Salud Pública cumplir con el artículo 129 de la LOSEP, esto es, con el pago del estímulo por jubilación.

9. Como fundamentos de su pretensión, la accionante expuso lo siguiente:

9.1. La norma jurídica cuyo cumplimiento se demanda es un "texto prescriptivo" que establece de forma clara y expresa que los servidores y servidoras públicas que se acojan a los beneficios de la jubilación tendrán derecho a recibir, por una sola vez, cinco salarios básicos unificados del trabajador privado por cada año de servicio en una misma institución, contados a partir del quinto año y hasta un monto máximo de ciento cincuenta salarios básicos unificados del trabajador privado en total.

9.2. El 24 de febrero de 2018, el Ministerio de Salud Pública, en el oficio MSP-CZ9-2018-0342 (en adelante, "**oficio**"), habría sostenido que no procede aplicar la norma porque la accionante se habría desvinculado de la institución por renuncia voluntaria y no por jubilación, de manera que no procede el incentivo. Respecto de la postura de la entidad accionada, la accionante sostiene que es "una persona adulta mayor. No acept[a] esta respuesta discriminatoria e inhumana del Ministerio de Salud Pública. […] [Y se] pregunt[a] ¿Acaso el Ministerio de Salud Pública no ha considerado que al momento de mi renuncia yo cumplía con los requisitos que establece la Ley de Seguridad Social para obtener mi jubilación?".

9.3. En el oficio, el Ministerio de Salud Pública habría confundido el concepto del incentivo por jubilación con el concepto de liquidación, cuestión que denota "falta de conocimiento sobre el derecho materia del requerimiento previo y de la presente acción por incumplimiento de norma".

9.4. Al momento de su renuncia, ya cumplía con los requisitos para acceder al derecho de jubilación, por lo que más allá de haber presentado su renuncia voluntaria, "es de sentido común, que [su] renuncia tenía como propósito acoger[se] a la jubilación ordinaria de vejez, conforme lo dispone el ordenamiento jurídico del país".

9.5. El oficio contiene una motivación "escasa" que no justifica por qué no procede el beneficio por jubilación con la renuncia voluntaria. Al respecto, la accionante afirma que

> [La] Institución demandada no ha actuado de conformidad al nuevo paradigma constitucional. De acuerdo a los preceptos constitucionales que rigen a la República del Ecuador, debía aplicar el principio que consta en el quinto ordinal del Art. 11 de la norma suprema, que dice: "En materia de derechos y garantías constitucionales, las servidoras y servidores públicos, administrativos o judiciales, deberán aplicar la norma y la interpretación que más favorezcan su efectiva vigencia".

9.6. Finalmente, señala que el incumplimiento de la norma vulneraría los derechos a la seguridad jurídica (artículo 82 de la Constitución), a la vida digna, a la salud, a la alimentación, a la seguridad, entre otros derechos de libertad (artículo 66 de la Constitución) y al derecho a la igualdad y no discriminación y, los principios para el ejercicio de los derechos (artículo 11 de la Constitución).

4.2. Argumentos del Ministerio de Salud Pública

10. El Ministerio, en la audiencia pública, solicitó que se niegue la acción por improcedente. Para fundamentar esta pretensión, señaló lo siguiente:

10.1. En enero de 2018, la accionante habría presentado un escrito en el que solicitó el pago del incentivo por jubilación; motivo por el que esa cartera de Estado habría requerido a sus dependencias internas información al respecto.

10.2. En este sentido, mediante oficio –ver párrafo 9.2 *supra*–, se habría negado tal requerimiento al verificar que la accionante habría presentado el 4 de marzo de 2015 su renuncia y esta habría sido aceptada por la Dirección Distrital 17D09, razón por la que se habría procedido, en su momento, con el trámite de liquidación de haberes al tenor de lo que prevé la LOSEP y su Reglamento.

10.3. Asimismo, en el mencionado oficio se habría indicado que

> [El] personal de talento humano del Distrito de Salud 17D09 ha informado que en su debido momento se recomendó a la […] [accionante] acogerse a la jubilación en lugar de poner su renuncia, para lo cual se debía esperar las directrices por parte del Ministerio de Trabajo, no obstante, al parecer ciertos compromisos que la [accionante] […] tendría en el exterior la motivaron a precipitarse por salir de la institución, poniendo en consecuencia su renuncia voluntaria.

10.4. En definitiva, dado que la accionante se desvinculó de la institución por renuncia voluntaria, no podría ser beneficiaria del estímulo por jubilación.

4.3. Audiencia pública

11. El 26 de mayo de 2021, se realizó la audiencia pública telemática en el presente caso, convocada mediante providencia dictada el 8 de abril de 2021. A esta diligencia compareció la accionante, Rosa Elena Espinosa, junto con su abogado Marco Proaño Maya; como legitimados pasivos, comparecieron los abogados Wilmer Montero y Danilo Cuesta, en representación del Ministerio de Salud Pública. Por otro lado, pese a haber sido notificada en legal y debida forma, la Procuraduría General del Estado no compareció a la audiencia convocada.

5. Reclamo previo

12. Esta Corte Constitucional ha determinado como un presupuesto fundamental, para que se configure el incumplimiento, la existencia de un reclamo previo que cumpla con los siguientes requisitos:

> i) Estar dirigido a quien deba satisfacer el cumplimiento de la obligación;
> ii) Contener la identificación clara de las obligaciones (ya sean las normas o las sentencias, decisiones o informes de organismos internacionales de protección de derechos humanos) cuyo cumplimiento se exige;
> iii) Que dichas obligaciones identificadas sean las mismas que las invocadas en la acción por incumplimiento; y,
> iv) Solicitar el cumplimiento de dichas obligaciones de manera expresa.[1]

13. De la revisión integral del expediente se verifica que, el 5 de enero de 2018, la accionante solicitó al Ministerio de Salud Pública el pago del incentivo por jubilación de conformidad con el artículo 129 de la LOSEP. Es decir, la solicitud identificó la obligación y estuvo dirigida a la autoridad obligada; así también, se advierte que es la misma obligación que hoy se reclama en la presente garantía jurisdiccional.

14. En consecuencia, la accionante cumplió con los requisitos para que se configure el reclamo previo.

6. Planteamiento y resolución de los problemas jurídicos

15. En el párrafo 12 de la sentencia 7-12-AN/19, se afirmó lo siguiente:

> Siempre que la Corte debe resolver una demanda de acción por incumplimiento, a ella le corresponde abordar cuatro cuestiones: a) la de si la obligación cuyo incumplimiento alega el accionante se deriva o no de la disposición normativa que él mismo invoca; b) si la mencionada obligación es o no clara, expresa y exigible; c) si la obligación antedicha se incumplió o no; y, d) cuáles son las medidas adecuadas y suficientes para el cumplimiento de tal obligación.

16. Como se desprende del párr. 8 *supra*, la accionante sostiene que se ha incumplido la siguiente obligación: el Ministerio de Salud Pública (obligado) debe pagar la bonificación (objeto) a la accionante, por haberse acogido a la jubilación (beneficiario).[2]

[1] CCE, sentencia 46-18-AN/22, 21 de diciembre de 2022, párrafo 23.
[2] Sobre los elementos de la obligación, ver CCE, sentencia 38-12-AN/19, 4 de diciembre de 2019, párrafo 34.

6.1. Primer problema jurídico

17. En atención a los dos párrafos anteriores, corresponde a la Corte Constitucional responder a este primer problema jurídico: **La obligación exigida por la accionante, ¿se deriva de la disposición cuyo cumplimiento se invocó?**

18. La norma invocada para exigir el cumplimiento de la obligación es la contenida en el artículo 129 de la LOSEP, la cual establece, entre otros aspectos, la obligación del pago de una bonificación a favor de los servidores públicos que se acojan a los beneficios de la jubilación y cumplan con determinados requisitos.

19. En consecuencia, la obligación cuyo cumplimiento se exige en la demanda efectivamente se deriva de la disposición invocada por la accionante. Por lo que, a continuación, se examinará si esta obligación cumple con los requisitos para reclamar su cumplimiento mediante una acción por incumplimiento.

6.2. Segundo problema jurídico

20. El segundo problema jurídico que corresponde abordar, en concordancia con la sentencia citada en el párr. 15 *supra*, es el siguiente: **La obligación cuyo cumplimiento se demanda, ¿es clara, expresa y exigible?**

21. Respecto del objeto de examen en este tipo de acciones, la Corte Constitucional en la sentencia 7-15-AN/21, determinó lo siguiente:

> [E]l objeto de examen tiene que ser siempre si –en concreto– la obligación cuyo incumplimiento alega el accionante es clara, expresa y exigible, no si la disposición jurídica invocada por el accionante contiene o no –en abstracto– una obligación clara, expresa y exigible.

22. Ahora bien, en la sentencia 40-13-AN/21 y acumulado (59-16-AN) se resolvió un caso similar al que ahora se examina. Esta sentencia se refirió a dos demandas de acción por incumplimiento del artículo 129 de la LOSEP presentadas por Néstor Fabián Revelo Guerrero en contra del Ministerio de Educación y por los herederos de Holger Ostilio Arteaga Zambrano en contra del IESS, respectivamente, en las que se requirió el pago de la bonificación por jubilación. Al respecto, esta Corte, estableció que el

artículo 129 de la LOSEP contenía una obligación clara[3] y expresa,[4] en los siguientes términos:

> 33. […] la disposición en cuestión, esto es el artículo 129 de la LOSEP, distingue claramente a las y los servidores de las entidades y organismos comprendidos en el artículo 3 de la LOSEP, como los sujetos activos de la obligación. En segundo lugar, el contenido de la obligación obedece a una naturaleza compensatoria, consistente en el derecho a recibir un beneficio de tipo económico, para lo cual se efectuarán las reformas presupuestarias correspondientes en función de la disponibilidad fiscal existente. Finalmente, el o los obligados a ejecutar dicha obligación, son precisamente las entidades y organismos comprendidos en el artículo 3 de la LOSEP.
>
> 34. Verificada la obligación constante en el artículo 129 de la LOSEP, se aprecia además que esta contiene una obligación de hacer por cuanto establece y reconoce el derecho a un beneficio, frente al cual se genera, en principio, la obligación correlativa de pago de dicha compensación.

23. Por lo tanto, de conformidad con los parámetros establecidos por esta Corte respecto de la norma cuyo cumplimiento se demanda, se concluye que la obligación es clara y expresa.

24. Asimismo, la citada sentencia sostuvo que la obligación contenida en el artículo 129 de la LOSEP "depende" del cumplimiento de dos condiciones: "en primer lugar, que el servidor se haya acogido a los beneficios de jubilación, para lo cual debió haber presentado su solicitud y ser esta aceptada en caso de verificarse los requisitos legales; y, segundo, que se efectúen las reformas presupuestarias pendientes en función de la disponibilidad fiscal existente".[5]

25. De modo que la exigibilidad de la obligación en cuestión depende del cumplimiento de las condiciones en el caso concreto. Para verificar esto, la Corte considerará los fundamentos de la demanda y la contestación de esta por parte de la entidad pública accionada.

26. En el caso concreto, la accionante reclama el pago de la bonificación por jubilación, mientras que el Ministerio Salud Pública sostiene que a la accionante no le corresponde este pago por no haberse acogido a la jubilación, pues su desvinculación de la institución se dio por renuncia voluntaria.

---

[3] CCE, sentencia 23-11-AN/19, 25 de septiembre de 2019, párrafo 33: "[…] Para que una obligación sea considerada clara, los elementos de la obligación, esto es, el sujeto activo, el sujeto pasivo y el objeto de la obligación, deben estar determinados o ser fácilmente determinables".

[4] CCE, sentencia 41-12-AN/19, 16 de octubre de 2019, párrafo 19: "[…] es expresa en tanto conste explícitamente en la redacción de la norma jurídica".

[5] CCE, sentencia 40-13-AN/21 y acumulado (59-16-AN), 28 de abril de 2021, párrafo 35.

27. De la revisión del expediente, así como del reclamo previo y su respetiva respuesta, esta Corte advierte que la accionante presentó su renuncia voluntaria el 4 de marzo de 2015 y su acción de personal se emitió el 17 de marzo de 2015 por renuncia voluntaria.

28. En este sentido, al no haberse acogido al proceso para acceder a los beneficios de jubilación, la accionante no puede ser beneficiaría al pago como incentivo para aquello, pues es justamente el objetivo que tal norma persigue.

29. Por tanto, esta Corte constata que aun cuando la obligación es clara y expresa, esta no es exigible para la accionante.

30. Al haberse determinado la falta de exigibilidad de la norma respecto de la accionante, no corresponde continuar con el análisis detallado en el párrafo 15 *supra*.

7. Decisión

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

1. Desestimar las pretensiones de la demanda de acción por incumplimiento *13-18-AN*.

2. Notifíquese y archívese.

ALI VICENTE LOZADA PRADO
Firmado digitalmente por ALI VICENTE LOZADA PRADO

Alí Lozada Prado
PRESIDENTE

Razón: Siento por tal, que la sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional con ocho votos a favor de los Jueces Constitucionales Karla Andrade Quevedo, Alejandra Cárdenas Reyes, Carmen Corral Ponce (voto concurrente), Jhoel Escudero Soliz, Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez, Richard Ortiz Ortiz y Daniela Salazar Marín, 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

Voto concurrente
Jueza: Carmen Corral Ponce

SENTENCIA 13-18-AN/23

VOTO CONCURRENTE

Jueza Constitucional Carmen Corral Ponce

1. En el voto de mayoría dentro de la sentencia 13-18-AN/23, la Corte desestimó las pretensiones de una acción por incumplimiento en la que se invocó el artículo 129 de la Ley Orgánica del Servicio Público ("**LOSEP**"), luego de verificar que, aun cuando la norma cuyo cumplimiento se exige contiene una obligación clara y expresa, esta no es exigible para la accionante.

2. Si bien me encuentro de acuerdo con la decisión de desestimar la acción, mantengo un punto de divergencia con los argumentos empleados para resolver el segundo problema jurídico (La obligación cuyo cumplimiento se demanda, ¿es clara, expresa y exigible?), que se circunscribe a los párrafos 24 al 29 de la sentencia.

3. En el párrafo 22, se toma como referencia para la resolución del caso a la sentencia 40-13-AN/21 que, a decir del juez constitucional ponente, trató un caso similar al examinado, esto es, un presunto incumplimiento del artículo 129 de la LOSEP, en lo que atañe al pago de la bonificación por jubilación.

4. Coincido plenamente con la conclusión del párrafo 23 de que la norma en cuestión contiene una obligación clara y expresa. No obstante, discrepo con la apreciación de que la sentencia 40-13-AN/21 sostiene que la exigibilidad de dicho artículo:

> […] "depende" del cumplimiento de dos condiciones: "en primer lugar, que el servidor se haya acogido a los beneficios de jubilación, para lo cual debió haber presentado su solicitud y ser esta aceptada en caso de verificarse los requisitos legales; y, segundo, que se efectúen las reformas presupuestarias pendientes en función de la disponibilidad fiscal existente".

5. Si bien el aludido fallo analiza dichas condiciones, en la sentencia que nos ocupa no se tomó en cuenta lo que se concluyó de manera previa al análisis invocado de la sentencia 40-13-AN/21:

> 35. Como se observa, la disposición in examine establece el derecho a percibir el beneficio, para aquellos "que se acojan a los beneficios de la jubilación", y además, que para cuyo efecto, "se efectuarán las reformas presupuestarias correspondientes en función de la disponibilidad fiscal existente". De ello, se verifica que la obligación contenida en el artículo 129 de la LOSEP no es exigible, pues depende de dos condiciones […]

6. Esto guarda plena consonancia con el reiterado criterio de esta Corte, de que: "[…]

para que una obligación sea exigible no debe mediar plazo o condición que esté pendiente de verificarse".[1]

7. De ahí que, una vez evidenciado que la norma cuyo cumplimiento se demandó no es exigible, no procedía el análisis de las condiciones contenidas en el artículo 129 de la LOSEP, sino que, se debía desestimar directamente la acción, al no estar la obligación, reitero, revestida de exigibilidad.

8. En función de lo anotado, este voto considera que las condiciones que constan en el artículo 129 de la LOSEP, a la luz de la jurisprudencia constitucional, impiden *a priori* que la obligación sea considerada exigible, por lo tanto, no son requisitos adicionales a cumplirse para configurar una subespecie de exigibilidad de esa norma en concreto.

CARMEN FAVIOLA CORRAL PONCE

Firmado digitalmente por CARMEN FAVIOLA CORRAL PONCE

Carmen Corral Ponce
JUEZA CONSTITUCIONAL

[1] Verbigracia, las sentencias 37-13-AN/19 de 7 de noviembre de 2019, párr. 39; y 55-20-AN/23 de 24 de mayo de 2023, párr. 26.

Razón: Siento por tal que el voto concurrente de la Jueza Constitucional Carmen Corral Ponce, anunciado en la sentencia de la causa 13-18-AN, fue presentado en Secretaría General el 21 de junio de 2023, mediante correo electrónico a las 18:26; y, ha sido procesado conjuntamente con la sentencia.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI

001318AN-5a229

Caso Nro. 0013-18-AN

RAZÓN.- Siento por tal, que el texto de la sentencia y voto concurrente que antecede fue suscrito el día lunes diecisiete de julio de dos mil veintitrés por el señor presidente de la Corte Constitucional, Alí Lozada Prado; y, el día miércoles doce de julio de dos mil veintitrés por la jueza constitucional Carmen Corral Ponce, luego del procesamiento de las observaciones recogidas en la sesión respectiva.- **Lo certifico.-**

Documento firmado electrónicamente.

AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI
SECRETARIA GENERAL DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR

Sentencia 2795-18-EP/23
Jueza ponente: Alejandra Cárdenas Reyes

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

CASO 2795-18-EP

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

SENTENCIA 2795-18-EP/23

Resumen: La Corte Constitucional acepta la acción extraordinaria de protección planteada en contra de la sentencia expedida por la Sala Penal de la Corte Provincial de Justicia de Santa Elena en el marco de una acción de protección. La Corte encuentra vulneración del derecho al debido proceso en la garantía de motivación, puesto que la decisión presenta premisas contradictorias entre sí, al igual que en su decisión.

1. Antecedentes y procedimiento

1.1. Antecedentes procesales

1. El 4 de agosto de 2018, Jaime Olmedo Shambi Huilcapi ("**Jaime Shambi**") presentó una acción de protección[1] en contra del director general del Consejo de la Judicatura ("**Consejo de la Judicatura**") y de la Procuraduría General del Estado ("**PGE**") por haber sido destituido como fiscal provincial dentro del expediente disciplinario MOT-772-UCD-012-PRS, mediante resolución de 27 de noviembre de 2012.

2. El 29 de agosto de 2018, la Unidad Judicial de la Familia, Mujer, Niñez y Adolescencia con sede en el cantón Santa Elena, provincia de Santa Elena aceptó la acción de protección.[2] Frente a ello, el Consejo de la Judicatura y la PGE ("**legitimados pasivos**") interpusieron recursos de apelación, de manera separada.

[1] Jaime Shambi indicó en su demanda que desde el 29 de diciembre 2010 fue designado como fiscal provincial de Santa Elena hasta el 12 de diciembre de 2012, que fue notificado mediante acción de personal de su destitución. Señaló que el director provincial del Consejo de la Judicatura de Santa Elena inició de oficio un sumario disciplinario el 18 de julio del 2012 "por supuestas irregularidades en el desempeño de sus funciones cuando era agente fiscal de Santa Elena en la Indagación Previa No. 931-2006". Agregó que el sumario administrativo vulneró su derecho al debido proceso en la garantía de defensa ya que aquello no fue puesto en su conocimiento para "ejercer de manera oportuna su defensa técnica y material", sin tomar en consideración que la sanción disciplinaria ya estaba prescrita a la fecha en que se dio inicio el procedimiento. El proceso fue signado con el No. 24201-2018-01023.
[2] En lo principal, la Unidad Judicial de la Familia, Mujer, Niñez y Adolescencia con sede en el cantón Santa Elena, provincia de Santa Elena realizó un recuento del sumario administrativo, se pronunció sobre los

3. El 26 de septiembre de 2018, la Sala Multicompetente de la Corte Provincial de Justicia de Santa Elena ("**Sala Provincial**") aceptó los recursos de apelación, revocó la sentencia subida en grado y declaró sin lugar la acción de protección.

1.2. Procedimiento ante la Corte Constitucional

4. El 12 de octubre de 2018, Jaime Shambi ("**accionante**") presentó una acción extraordinaria de protección en contra de la sentencia expedida el 26 de septiembre de 2018.

5. El 15 de mayo de 2019, la Sala de Admisión de la Corte Constitucional del Ecuador, admitió a trámite la demanda.[3]

6. El 17 de febrero de 2022, por sorteo, se asignó la sustanciación de la causa a la jueza constitucional Alejandra Cárdenas Reyes, quién avocó conocimiento del caso el 18 de enero de 2023, y requirió un informe de descargo a los jueces demandados.

7. El 30 de enero de 2023, los jueces de la Sala Provincial remitieron el informe requerido.

2. Competencia

8. De acuerdo con los artículos 94 y 437 de la Constitución del Ecuador ("**Constitución**") y los artículos 58, 63 y 191 (2) (d) de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional ("**LOGJCC**"), el Pleno de la Corte Constitucional es competente para conocer y resolver las acciones extraordinarias de protección.

---

argumentos de las partes procesales e indicó que "hasta [la providencia del 25 de septiembre de 2012] todas las actuaciones procesales fueron notificadas al sumariado […] Sin embargo a partir de esta actuación judicial obran documentos remitidos con el oficio No. 08333 de 25 de septiembre de 2012, más no existe constancia procesal que se haya notificado al sumariado con la continuación del proceso sumario en su contra, constando únicamente de fs. 190 a 193 del cuaderno constitucional, la copia certificada de la resolución emitida por el Pleno del Consejo de la Judicatura el 27 de noviembre de 2012 […] Queda claro entonces que era obligación del Director Provincial del Consejo de la Judicatura notificar al sumariado con el informe motivado a efectos de que este pueda contradecir los argumentos allí esgrimidos y que sirvieron de fundamento para que el Pleno del Consejo de la Judicatura emita su resolución de destitución al servidor judicial sumariado, omisión que vulneró el derecho a la defensa prescrito en el art. 76 numeral 7 literal a) de la Constitución".

[3] Conformado por las juezas constitucionales Carmen Corral Ponce, Daniela Salazar Marín y el entonces juez constitucional Hernán Salgado Pesantes.

3. Fundamentos de los sujetos procesales

3.1. Fundamentos de la acción y pretensión

9. El accionante pretende que se declare la vulneración de sus derechos a la tutela judicial efectiva, a la defensa, al principio de legalidad; y a la seguridad jurídica.[4]

10. El accionante alega, de manera general, que se vulneraron sus derechos fundamentales ya que la Sala Provincial a pesar de considerar que "existe una flagrante violación del derecho constitucional del legitimado activo al debido proceso constitucional en la garantía del derecho a la defensa. Pero en su parte resolutiva manifiesta que admiten el recurso de apelación planteado por el legitimado pasivo y […] revocan la sentencia recurrida".

11. Asimismo, el accionante afirma que "existe incongruencia […] cuando el Tribunal considera que existe la vulneración de derecho a la defensa del accionante y actuando a contrario sensu, resuelve aceptar la apelación del recurrente".

12. En la misma línea, señala que se vulneraron sus derechos porque la Sala Provincial "considerando y reconociendo la vulneración de los derechos constitucionales decide resolver revocando la sentencia venida en grado y declarando sin lugar la Acción de protección".

3.2. Posición del sujeto obligado

13. En el informe, los jueces de la Sala Provincial realizaron un recuento del proceso, transcribieron la decisión e indicaron que "la misma cumple con una motivación amplia, clara y suficiente, con la fundamentación jurídica adecuada al caso concreto, y en base a criterios doctrinarios y científicos".

4. Análisis constitucional

4.1. Planteamiento de los problemas jurídicos

14. Los problemas jurídicos de una acción extraordinaria de protección, surgen en función de los cargos relacionados con la presunta vulneración de derechos constitucionales formulados en contra del acto procesal, objeto de la acción. Es decir, de las acusaciones

[4] CRE, art. 75; art. 76 numeral 7 literal a; art. 76 numeral 7 literal; y art. 76 numeral 3, respectivamente.

que los accionantes dirigen al acto procesal objeto de la acción, por considerarlo lesivo a un derecho fundamental.[5]

15. En el presente caso el accionante alega la vulneración de sus derechos a la tutela judicial efectiva, a la defensa, a la seguridad jurídica y al principio de legalidad. No obstante, de los cargos recogidos en los párrafos 10 a 12 *supra*, este Organismo observa que aquellos se centran en una misma premisa: que a pesar de que la Sala Provincial afirmó que existe vulneración de derechos del accionante, admitió el recurso de apelación y revocó la sentencia de la Unidad Judicial.

16. En función de lo anterior, la Corte Constitucional, mediante el uso del principio *iura novit curia*, analizará el cargo del accionante a la luz del derecho al debido proceso en la garantía de motivación de la siguiente manera:

¿La decisión de la Sala Provincial vulneró el derecho al debido proceso en la garantía de motivación del accionante por existir un vicio de incoherencia ya que, a pesar de confirmar una vulneración de derechos, aceptó los recursos de apelación de los legitimados pasivos y revocó la sentencia de la Unidad Judicial?

4.2. Resolución del problema jurídico

17. La Constitución reconoce el derecho al debido proceso en la garantía de motivación en el artículo 76 (7) (l), en los siguientes términos:

> Las resoluciones de los poderes públicos deberán ser motivadas. No habrá motivación si en la resolución no se enuncian las normas o principios jurídicos en que se funda y no se explica la pertinencia de su aplicación a los antecedentes de hecho.

18. En este sentido, la Corte Constitucional ha establecido que la motivación se satisface en tanto la decisión contenga una argumentación jurídica que cuente con una estructura "mínimamente completa, es decir, integrada por estos dos elementos: (i) una fundamentación normativa[6] suficiente, y (ii) una fundamentación fáctica suficiente".[7]

19. En el marco de un proceso de garantías jurisdiccionales, la autoridad judicial está en la obligación de "realizar un análisis para verificar la existencia o no de vulneración a

[5] CCE, sentencia 1967-14-EP/20, 13 de febrero de 2020, párr. 16.
[6] Esto significa que la motivación no puede limitarse a citar normas. Es decir, esta debe "[c]ontener la enunciación y justificación suficiente de las normas y principios jurídicos en que se funda la decisión, así como la justificación suficiente de su aplicación a los hechos del caso". Ver Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia 1158-17-EP/21 de 20 de octubre de 2021, párr. 61.1.
[7] La fundamentación fáctica debe contener una justificación suficiente de los hechos dados por probados en el caso. Ver CCE, sentencia 1158-17-EP/21, 20 de octubre de 2021, párr. 61.2.

los derechos" [8] y en caso de no encontrar vulneración de derechos, sino conflictos de índole infraconstitucional, "le corresponde al juez determinar cuáles son las vías judiciales ordinarias adecuadas para la solución del conflicto".[9]

20. Si, por el contrario, la sentencia no contiene una argumentación suficiente, la decisión adolece de deficiencia motivacional, ya sea porque la argumentación es inexistente, insuficiente o aparente.[10] Sobre la apariencia, la Corte Constitucional indicó que, dentro de una sentencia, puede existir una argumentación jurídica aparente cuando "a primera vista, cuenta con una fundamentación normativa suficiente y una fundamentación fáctica suficiente, pero alguna de ellas es, en realidad, inexiste (sic) o insuficiente porque está afectada por algún tipo de vicio motivacional".[11]

21. En la jurisprudencia de esta Corte, se han identificado varios tipos de vicio motivacional,[12] dentro de los cuales se encuentra el vicio de incoherencia. Al respecto, este Organismo ha expresado que la incoherencia surge cuando:

> [S]e verifica o bien, una contradicción entre los enunciados que las componen –sus premisas y conclusiones– (incoherencia lógica), o bien, una inconsistencia entre la conclusión final de la argumentación y la decisión (incoherencia decisional). Lo primero se da cuando un enunciado afirma lo que otro niega; y lo segundo, cuando se decide algo distinto a la conclusión previamente establecida.[13] [La incoherencia podría vulnerar el derecho a la motivación] solamente si, dejando de lado los enunciados contradictorios, no quedan otros que logren configurar una argumentación jurídica suficiente.[14]

22. El accionante afirma que la Sala Provincial decidió algo distinto a su conclusión final, es decir, que a pesar de que se reconoció la vulneración a sus derechos, revocó la sentencia subida en grado y concedió el recurso de apelación a favor de la contraparte. Esto se relaciona con el vicio de incoherencia decisional, de conformidad con lo indicado en el párrafo anterior.

23. En atención a estos criterios, para identificar si se produjo una vulneración del derecho al debido proceso en la garantía de motivación por el vicio de incoherencia, corresponde a esta Corte determinar si la Sala Provincial en efecto decidió algo distinto a su conclusión. En el considerando cuarto, "ARGUMENTACIÓN JURÍDICA", se

[8] CCE, sentencia 1158-17-EP/21, 20 de octubre de 2021, párr. 103.
[9] *Ibídem*.
[10] CCE, sentencia 1158-17-EP/21, 20 de octubre de 2021, párr. 71.
[11] *Ibídem*, párr. 71.
[12] A saber: **i)** incoherencia; **ii)** inatinencia; **iii)** incongruencia; e, **iv)** incomprensibilidad.
[13] CCE, sentencia 1158-17-EP/21, 20 de octubre de 2021 párr. 73.
[14] *Ibídem*, párr. 76.

observa que la Sala Provincial analizó la supuesta vulneración de derechos en la sanción administrativa, así:

23.1. La Sala Provincial se pronunció sobre el régimen constitucional ecuatoriano; posteriormente, caracterizó la naturaleza de la acción de protección y la obligación que tienen las autoridades judiciales de verificar la posible vulneración de derechos alegada en la demanda;

23.2. Seguidamente, la Sala Provincial analizó la tramitación del sumario administrativo 75-2012, en el cual descartó la vulneración del derecho a la defensa del accionante al confirmar que fue notificado en cada una de las actuaciones procesales, así como fue puesto en su conocimiento el informe de 26 de septiembre de 2012, en el cual se recomendó su destitución al cargo de Fiscal:

> En el caso que nos ocupa se ha evidenciado […] que durante la tramitación del sumario administrativo No. 75-2012 […] se ha cumplido [con la notificación] […] luego de lo cual compareció al sumariado contestando el sumario y señalando casilla judicial para sus notificaciones. [S]e advierte que se le han notificado al legitimado activo todas las actuaciones procesales del mismo, incluso se verifica que se ha notificado al mismo con la recepción del expediente y con el Informe Motivado que recomendó su destitución del […] y advirtiéndose que ante dicha notificación, el legitimado activo presentó el escrito de fecha 5 de noviembre del 2012 […] evidenciándose que en efecto sí se notificó al sumariado el referido informe motivado del 26 de septiembre del 2012.

23.3. Respecto de la prescripción para iniciar el sumario, la Sala Provincial realizó un análisis fáctico y jurídico bajo las disposiciones del Código Orgánico de la Función Judicial, y advirtió que no existió vulneración al principio de legalidad "al tener conocimiento el órgano sancionador de la infracción acusada […] en el 2012, la legislación aplicable al sumario era la vigente en dicha fecha". Adicionalmente, la Sala Provincial expuso lo siguiente:

> [E]ste Tribunal considera improcedente dicha argumentación ya que el sumario disciplinario en contra del legitimado activo ha sido iniciado de oficio mediante providencia de 18 de julio de 2012 […] es decir, cuando estaba vigente el Código Orgánico de la Función Judicial […] es evidente que no operó la prescripción por cuanto la autoridad sancionadora tuvo conocimiento de la infracción el 18 de julio de 2012.

24. De los párrafos precedentes se colige que la Sala Provincial, en un primer momento, analizó las particularidades del caso y descartó la existencia de vulneración de

derechos constitucionales dentro del sumario administrativo. No obstante, al finalizar su análisis, la Sala Provincial concluyó de la siguiente manera:

> En consecuencia, de lo anterior, este Tribunal considera que del contenido del acto impugnado y de los hechos puestos a su conocimiento se desprende que existe una flagrante vulneración o violación del derecho constitucional del legitimado activo, al debido proceso constitucional en la garantía del derecho a la defensa**.** Por lo expuesto […] de manera unánime admite el recurso de apelación interpuesto por el legitimado pasivo y, en consecuencia, se REVOCA la sentencia recurrida de fecha 29 de agosto de 2018 […] y DECLARA SIN LUGAR LA ACCIÓN DE PROTECCIÓN PRESENTADA. (Énfasis añadido) (las mayúsculas corresponden al original).

25. Para esta Corte Constitucional es evidente que la sentencia no solo adolece de incoherencia decisional, sino también de incoherencia lógica. Por una parte, se observa que existe incoherencia lógica, ya que, como se señaló en líneas anteriores (ver párrs. 23.2. y 23.3. de esta decisión), la Sala Provincial descartó la vulneración de derechos del accionante dentro del sumario administrativo pero concluyó que existió una vulneración de su derecho a la defensa (párr. 24). Por otra parte, la sentencia es incoherente en su decisión, ya que, a pesar de concluir que existió una vulneración del derecho a la defensa, revocó la decisión de primera instancia -que concedió la acción de protección- y aceptó los recursos de apelación interpuestos por la PGE y el Consejo de la Judicatura.

26. Adicionalmente, este Organismo observa que, al dejar de lado las afirmaciones de la Sala Provincial- que es contraria a la conclusión- no existen otros argumentos que respaldan la conclusión. Esto, por cuanto en la sentencia impugnada únicamente subsistirían los siguientes considerandos: "VALIDEZ PROCESAL"; "ANTECEDENTES Y PRETENSIÓN"; y el análisis del considerando cuarto "ARGUMENTACIÓN JURÍDICA" respecto del régimen constitucional ecuatoriano y la caracterización de la acción de protección. Tampoco se mantendría la decisión de la Sala Provincial, ya que, como se indicó en párrafos anteriores, aquella también presenta un vicio de incoherencia al revocar la decisión de primera instancia que concedió la acción de protección.

27. Por lo antes expuesto, este Organismo considera que la decisión expedida por la Sala Provincial vulneró el derecho del accionante al debido proceso en la garantía de motivación por incurrir en el vicio motivacional de incoherencia.

4.3. Reparación

28. De conformidad con el artículo 86 numeral 3 de la Constitución, de existir una violación de derechos constitucionales se procederá con la reparación integral. Dicha

reparación debe ser adecuada y acorde a las circunstancias de cada caso concreto. El caso bajo examen, al encontrar que la sentencia impugnada vulneró el derecho al debido proceso en la garantía de la motivación del accionante, la medida más adecuada es dejar sin efecto la sentencia impugnada, por lo que se dispone el reenvío de la causa para que otro juzgador competente emita una nueva decisión judicial, conforme lo analizado en esta decisión.

5. Decisión

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

1. *Aceptar* la acción extraordinaria de protección *2795-18-EP*.

2. *Declarar* que la Sala Única de la Corte Provincial de Justicia de Santa Elena vulneró el derecho al debido proceso en la garantía de motivación del accionante en el proceso *24201-2018-01023*.

3. Como medidas de reparación:

a) Dejar sin efecto la sentencia de 26 de septiembre de 2018, expedida por la Sala Única de la Corte Provincial de Justicia de Santa Elena en el proceso 24201-2018-01023.

b) Ordenar que, previo sorteo, una nueva conformación de la Sala Única de la Corte Provincial de Justicia de Santa Elena emita sentencia y resuelva el recurso de apelación del accionante.

4. *Disponer* la devolución del expediente al juzgado de origen.

5. Notifíquese y cúmplase.

ALI VICENTE LOZADA PRADO
Firmado digitalmente por ALI VICENTE LOZADA PRADO

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, Carmen Corral Ponce, Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez y Daniela Salazar Marín; y, dos votos salvados de los Jueces Constitucionales Jhoel Escudero Soliz 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

Voto salvado
Juez: Jhoel Escudero Soliz

SENTENCIA 2795-18-EP/23

VOTO SALVADO

Juez Constitucional Jhoel Escudero Soliz

1. Antecedentes

1. La Corte Constitucional aprobó, con voto de mayoría, en sesión del Pleno del miércoles 07 de junio de 2023, la sentencia correspondiente al caso **2795-18-EP/23**, en la que se aceptó la acción extraordinaria de protección presentada por Jaime Olmedo Shambi Huilcapi, (en adelante, **"el accionante"**) en contra de la sentencia dictada el 26 de septiembre de 2018, por la Sala Única de la Corte Provincial de Justicia de Santa Elena (en adelante, **"la Sala")**.

2. En la sentencia de mayoría, la Corte constató la vulneración de la garantía de la motivación, por incoherencia lógica e incoherencia decisional. Respecto de la incoherencia lógica, en razón de que la Sala, "[…] descartó la vulneración de derechos del accionante dentro del sumario administrativo pero concluyó que existió una vulneración de su derecho a la defensa (párr. 24)". En relación con la incoherencia decisional, la Sala, "[…] a pesar de concluir que existió una vulneración del derecho a la defensa, revocó la decisión de primera instancia -que concedió la acción de protección- y aceptó los recursos de apelación interpuestos por la PGE y el Consejo de la Judicatura".[1]

3. Mi criterio sobre la existencia del vicio motivacional de incoherencia, respecto a la sentencia emitida por la Sala, no coincide con la decisión de mayoría. Por ello, sobre la base del artículo 92 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (en adelante, "**LOGJCC**"), formulo respetuosamente el siguiente voto salvado:

2. Análisis

4. En el presente voto sostendré que la sentencia de 26 de septiembre de 2018, dictada por la Sala, contó con una motivación suficiente para aceptar los recursos de

[1] En esa línea la sentencia de sentencia de mayoría sostuvo que:
…al dejar de lado las afirmaciones de la Sala Provincial- que es contraria a la conclusión- no existen otros argumentos que respaldan la conclusión. Esto, por cuanto en la sentencia impugnada únicamente subsistirían los siguientes considerandos: "VALIDEZ PROCESAL"; "ANTECEDENTES Y PRETENSIÓN"; y el análisis del considerando cuarto "ARGUMENTACIÓN JURÍDICA" respecto del régimen constitucional ecuatoriano y la caracterización de la acción de protección. Tampoco se mantendría la decisión de la Sala Provincial, ya que, como se indicó en párrafos anteriores, aquella también presenta un vicio de incoherencia al revocar la decisión de primera instancia que concedió la acción de protección".

apelación interpuestos por las otras partes procesales, revocar la sentencia de primer nivel y declarar sin lugar la acción de protección. En esa línea, la Sala, justificó las razones por las que no se encuentra vulneración de los derechos del accionante, sin que el enunciado contradictorio en el párrafo conclusivo de la sentencia impugnada sea relevante pues dejándolo de lado, los otros logran configurar una argumentación jurídica suficiente.

Sobre la garantía de la motivación y el vicio de incoherencia

5. En la demanda de acción extraordinaria de protección, la principal alegación del accionante es que la Sala de manera contradictoria habría afirmado que existe la vulneración del derecho a la defensa del accionante. No obstante, resuelve aceptar la apelación de la otra parte procesal, revocar la sentencia de primer nivel judicial y declarar sin lugar la acción de protección.

6. El punto de partida del presente análisis es el artículo 76 numeral 7 literal l, que protege el derecho al debido proceso en la garantía de la motivación en los siguientes términos:

> En todo proceso en el que se determinen derechos y obligaciones de cualquier orden, se asegurará el derecho al debido proceso que incluirá las siguientes garantías básicas: […] 7. El derecho de las personas a la defensa incluirá las siguientes garantías: l) Las resoluciones de los poderes públicos deberán ser motivadas. No habrá motivación si en la resolución no se enuncian las normas o principios jurídicos en que se funda y no se explica la pertinencia de su aplicación a los antecedentes de hecho. Los actos administrativos, resoluciones o fallos que no se encuentren debidamente motivados se considerarán nulos. Las servidoras o servidores responsables serán sancionados.

7. De acuerdo con dicha norma, la Corte Constitucional ha sostenido que, "…una argumentación jurídica cuenta con una estructura mínimamente completa cuando está compuesta por suficientes fundamentos fácticos (sobre los antecedentes de hecho y su prueba) y jurídicos (enuncia normas y principios jurídicos y explica la aplicación de estos a los antecedentes de hecho)".[2]

8. Asimismo, este Organismo ha establecido que se incurre en el vicio de incoherencia cuando "[…] en la fundamentación fáctica o en la fundamentación jurídica se verifica: o bien, una contradicción entre los enunciados que las componen –sus premisas y conclusiones– (incoherencia lógica), o bien, una inconsistencia entre la conclusión final de la argumentación y la decisión (incoherencia decisional)".[3] Además ha resaltado que la incoherencia podría vulnerar el derecho a la motivación

[2] CCE, sentencia 1158-17-EP/21, 20 de octubre de 2021, párr. 60.
[3] *Ibid*, párr. 73.

"[…] solamente si, dejando de lado los enunciados contradictorios, no quedan otros que logren configurar una argumentación jurídica suficiente".[4]

9. De lo expuesto, en el caso concreto es necesario identificar si la Sala en la sentencia impugnada cae en contracción entre los enunciados que la componen, así como entre la conclusión final de la argumentación y la decisión; y, en caso afirmativo si, dejando de lado los enunciados contradictorios, no quedan otros que logren configurar una argumentación jurídica suficiente.

10. Al revisar la sentencia impugnada, la Sala analiza las alegaciones del accionante: **i)** vulneración del derecho a la defensa por cuanto el informe motivado emitido por el Director Provincial del Consejo de la Judicatura de Santa Elena el 26 de septiembre del 2012, dentro del sumario disciplinario seguido en su contra, no fue puesto en su conocimiento de manera oportuna y, **ii)** a la fecha del inicio del sumario administrativo la acción estaba prescrita.

11. En el considerando "Cuarto: Argumentación Jurídica", la Sala con base en las copias certificadas del expediente administrativo presentado por el legitimado pasivo, respecto al primer punto alegado señala que:

> […] inicia el sumario administrativo (en contra del accionante) por sus actuaciones como Agente Fiscal del Distrito Guayas en el año 2006, disponiéndose la notificación al sumariado, diligencia que se ha cumplido conforme consta de la actuación de fs. 11, luego de lo cual compareció el sumariado contestando el sumario y señalando casilla judicial para sus notificaciones. Luego de realizada la sustanciación del sumario y evacuadas las etapas reglamentarias del mismo (contestación, pruebas, alegatos: fs. 116, 117, 162, 164 y 168 a 175) se advierte que se le han notificado al legitimado activo todas las actuaciones procesales del mismo, incluso se verifica que se ha notificado al mismo con la recepción del expediente y con el Informe Motivado que recomendó su destitución del cargo (fs. 172 a 174 del expediente de este segundo nivel) y advirtiéndose que ante dicha notificación, el legitimado activo presentó el escrito de fecha 5 de noviembre del 2012, a las 11h07, en donde señaló expresamente que `ha sido puesto en mi conocimiento el informe motivado del sumario disciplinario signado con el No. 75-2012 (Santa Elena)`[…] ejerciendo ampliamente su derecho a la defensa respecto a dicho informe motivado, al exponer las razones por las cuales lo impugnó y presentando los asertos probatorios de los que se creyó asistido, constando luego de ello, a fs. 190 a 193 de este expediente constitucional, la copia certificada de la resolución emitida por el Pleno del Consejo de la Judicatura el 27 de noviembre del 2012, a través de la cual (se le destituye del cargo)…evidenciándose que en efecto sí se notificó al sumariado el referido informe motivado del 26 de septiembre del 2012, a las 15h07, a través del cual el Dr. Henry Taylor Terán `recomienda que se aplique como sanción al sumariado, Ab. Jaime Sharnbi Huilcapi, Agente Fiscal de la Provincia de Santa Elena, la destitución del cargo, de conformidad con el numeral 7 del Art. 109 del Código Orgánico de la Función Judicial, en concordancia con el Art. 105 ordinal 4 ibídem […]`enervándose con ello su afirmación en contrario sobre este particular.

[4] *Ibid*, párr. 76.

12. La Sala respecto del segundo punto alegado por el accionante, el juzgamiento de la acción disciplinaria prescrita, en el mismo considerando cuarto de la sentencia impugnada señala que la misma es improcedente por cuanto:

> En el sumario disciplinario en contra del legitimado activo ha sido iniciado de oficio mediante providencia del 18 de julio del 2012, en atención al Memorando No. UCD-2012-3100-G1 de la misma fecha, suscrito por el Abg. Diego Zambrano Alvarez, Ex Coordinador de la Unidad de Control Disciplinario del Consejo de la Judicatura, es decir, cuando estaba vigente el Código Orgánico de la Función Judicial , y siendo que el Art. 106 de dicha norma señala que `Los plazos de prescripción de la acción disciplinaria se contarán, en el caso de queja o denuncia desde que se cometió la infracción; y en el caso de acciones de oficio, desde la fecha que tuvo conocimiento la autoridad sancionadora`, es evidente que en el presente proceso no operó la prescripción por cuanto la autoridad sancionadora tuvo conocimiento de la infracción el 18 de julio del 2012 con el informe emitido y antes comentado […].

13. En virtud de lo expuesto, la Sala concluye:

> En consecuencia de lo anterior, este Tribunal considera que del contenido del acto impugnado y de los hechos puestos a su conocimiento se desprende que existe una flagrante vulneración o violación del derecho constitucional del legitimado activo, al debido proceso constitucional en la garantía del derecho a la defensa. Por lo expuesto, al amparo de lo normado en los numerales 1 y 3 del Art. 40 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, la SALA ÚNICA DE LA CORTE PROVINCIAL DE JUSTICIA DE SANTA ELENA, ADMINISTRANDO JUSTICIA, EN NOMBRE DEL PUEBLO SOBERANO DEL ECUADOR, Y POR AUTORIDAD DE LA CONSTITUCIÓN Y LAS LEYES DE LA REPÚBLICA, de manera unánime admite el recurso de apelación interpuesto por el legitimado pasivo, y, en consecuencia, se REVOCA la sentencia recurrida de fecha 29 de agosto del 2018, a las 17h15, dictada por el Ab. Blasco Álvarez Gómez, Juez de la Unidad Judicial de la Familia, Mujer, Niñez y Adolescencia con sede en el Cantón y Provincia de Santa Elena y DECLARA SIN LUGAR LA ACCION DE PROTECCIÓN PRESENTADA.

14. De lo transcrito se evidencia que si bien en las conclusiones de la Sala, se hace constar el siguiente enunciado, "…que existe una flagrante vulneración o violación del derecho constitucional del legitimado activo, al debido proceso constitucional en la garantía del derecho a la defensa", no considero que pueda llegar a configurarse como un vicio de incoherencia lógica relevante y grave para configurar una acción u omisión judicial que viola la garantía de la motivación en la sentencia impugnada. Según lo analizado, el vicio debe ser relevante, es decir dejando de lado el enunciado contradictorio, no quedan otros que logren configurar una argumentación jurídica suficiente.

15. En este caso, el vicio se encontraría en un enunciado del párrafo conclusivo, el mismo que podría considerarse como un error de redacción en la sentencia impugnada y, de

agregarse el "no" antes de "existe una flagrante vulneración o violación del derecho constitucional del legitimado activo" no existiría tal incoherencia lógica. Por el contrario, la sentencia sería consistente en dar las razones suficientes para concluir que durante la tramitación del sumario administrativo 75-2012 iniciado en contra del accionante y que concluyó con su destitución como agente fiscal, aquel fue notificado con todas las actuaciones procesales incluido el informe motivado que recomendó su destitución del cargo, pudiendo ejercer plenamente su derecho de defensa. Así como también con base en el art. 106 del Código Orgánico de la Función Judicial y los recaudos procesales determinó que la acción disciplinaria no se encontraba prescrita. Como consecuencia de dicha fundamentación y análisis la Sala aceptó los recursos de apelación interpuestos por las otras partes procesales, revocó la sentencia de primer nivel y declaró sin lugar la acción de protección.

16. En suma, no considero que ese enunciado tenga la relevancia necesaria para incidir en la parte fundamental de la decisión.[5] Tampoco se observa que exista incoherencia decisional alguna. Por todo lo expuesto, la sentencia de apelación impugnada no incurre en el vicio de incoherencia ya que, si bien existe un enunciado contradictorio en la conclusión, al omitirlo, sí existe una fundamentación suficiente sobre las razones por las que no se encuentra vulneración alguna de los derechos del accionante, concretamente el de defensa, sin que por ello exista vulneración a la garantía de la motivación consagrada en el art. 76.7.l de la CRE.

3. Decisión

Consecuentemente, considero que se debía desestimar la acción extraordinaria de protección 2795-18-EP al no constatar la vulneración del derecho al debido proceso en la garantía de la motivación.

JHOEL MARLIN ESCUDERO SOLIZ

Jhoel Escudero Soliz
JUEZ CONSTITUCIONAL

[5] En esa misma línea se pronunció esta Corte en la sentencia 2114-17-EP/23, párr. 35 en la que sostuvo: "De lo expuesto se observa que si bien, se afirma en el análisis (de la autoridad accionada) que la Dirección de Migración de Huaquillas vulneró el derecho a la seguridad jurídica, lo cual no fue parte de la conclusión ni la decisión de la sentencia impugnada, se verifica que si se deja de lado esa afirmación — que es contraria a la conclusión— sí existen otros argumentos que respaldan la conclusión según la cual la vulneración de derechos identificada es responsabilidad del SENAE[…] En esa línea, esta Corte verifica que, omitiendo la premisa contradictoria, existe una argumentación suficiente, por lo que no se identifica que exista un vicio de incoherencia motivacional".

Razón: Siento por tal que el voto salvado del Juez Constitucional Jhoel Escudero Soliz, anunciado en la sentencia de la causa 2795-18-EP, fue presentado en Secretaría General el 21 de junio de 2023, mediante correo electrónico a las 11:14; y, ha sido procesado conjuntamente con la sentencia.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

Voto salvado
Juez: Richard Ortiz Ortiz

SENTENCIA 2795-18-EP/23

VOTO SALVADO

Juez Constitucional Richard Ortiz Ortiz

1. Me aparto de la sentencia de mayoría 2795-18-EP por las consideraciones que se exponen a continuación:

2. El voto de mayoría consideró que la sentencia emitida el 26 de septiembre de 2018, por parte de la Sala Multicompetente de la Corte Provincial de Justicia de Santa Elena, incurrió principalmente en el vicio de incoherencia lógica en la argumentación. Ya que, en la parte final de la sentencia impugnada, se afirma que "existe una flagrante vulneración o violación del derecho constitucional del legitimado activo, al debido proceso constitucional en la garantía del derecho a la defensa"; pero en la parte resolutiva, el juez decide que *no existe vulneración de derechos* y, en consecuencia, revocó la sentencia de primera instancia y declaró sin lugar la acción de protección.

3. Respetuosamente considero que el análisis de mayoría debió tomar en cuenta que, si bien es cierto en la sentencia se evidencia una conclusión incoherente con una afirmación del juez en la parte final de su argumentación; aquello no es más que un *error de redacción* del juzgador. Puesto que, en la motivación de la sentencia impugnada, toda la argumentación está elaborada para descartar la presunta vulneración de derechos. Tanto es así que si se omite la frase aislada donde el juez comete el error de redacción, no varían ni la fundamentación de la sentencia ni la decisión. Es decir, que la supuesta contradicción no era relevante para la decisión del caso.

4. Lo expuesto, se confirma de la argumentación total de la sentencia, pues la Corte Provincial expresamente descarta vulneraciones de derechos en el marco de la tramitación del sumario administrativo, tal como se desprende de los párrafos 23.1, 23.2 y 23.3 del voto de mayoría.

5. Por otra parte, si bien es cierto que el voto de mayoría se ciñe al texto literal de la decisión de la sentencia impugnada, respetuosamente considero que no tiene efecto útil, aceptar la acción extraordinaria de protección y retrotraer el proceso. Aquello únicamente permitiría que la Corte Provincial corrija el error de redacción, es decir, introducir un "no" (adverbio de negación) en la frase citada y, en el fondo, la decisión sería la misma.

6. Por lo expuesto, considero que la acción extraordinaria de protección 2795-18-EP debió ser desestimada.

RICHARD OMAR ORTIZ ORTIZ
Firmado digitalmente por RICHARD OMAR ORTIZ ORTIZ
Fecha: 2023.07.14 15:33:19 -05'00'

Richard Ortiz Ortiz
JUEZ CONSTITUCIONAL

Razón: Siento por tal que el voto salvado de la Juez Constitucional Richard Ortiz Ortiz, anunciado en la sentencia de la causa 2795-18-EP, fue presentado en Secretaría General el 21 de junio de 2023, mediante correo electrónico a las 16:45; y, ha sido procesado conjuntamente con la sentencia.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI

279518EP-5a3e9

Caso Nro. 2795-18-EP

RAZÓN.- Siento por tal, que el texto de la sentencia que antecede fue suscrito el día lunes diecisiete de julio de dos mil veintitrés por el presidente de la Corte Constitucional, Alí Lozada Prado, al igual que el voto salvado del juez constitucional Jhoel Escudero Soliz y el día viernes catorce de julio de dos mil veintitrés el voto salvado del juez constitucional Richard Ortiz Ortiz, luego del procesamiento de las observaciones recogidas en la sesión respectiva.- **Lo certifico.-**

Documento firmado electrónicamente.

AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI
SECRETARIA GENERAL DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR

Sentencia 3099-18-EP/23
Juez ponente: Jhoel Escudero Soliz

Quito D.M., 07 de junio de 2023

CASO 3099-18-EP

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

SENTENCIA 3099-18-EP/23

Resumen: La Corte Constitucional analiza la acción extraordinaria de protección presentada por José Bolívar Castillo, ex alcalde, y Diego Gustavo Patiño Izquierdo, ex procurador síndico del Municipio de Loja, en contra de la sentencia de 27 de septiembre de 2018, emitida por la Sala Civil y Mercantil de la Corte Provincial de Loja, dentro de la acción de protección 11904-2018-00029. La Corte Constitucional verifica que no existe vulneración al derecho al debido proceso en la garantía de la motivación, debido a que la decisión impugnada cuenta con una fundamentación suficiente.

1. Antecedentes

1. El 16 de octubre de 2018, José Bolívar Castillo, ex alcalde, y Diego Gustavo Patino Izquierdo, ex procurador síndico del Municipio de Loja (los "**accionantes**"), presentaron una acción extraordinaria de protección que fue signada con el No. 3099-18-EP en contra de la sentencia de 27 de septiembre de 2018, emitida por la Sala Civil y Mercantil de la Corte Provincial de Loja (la "**Sala de la Corte Provincial**"), en un proceso de acción de protección, cuyos antecedentes se narran a continuación.[1]

2. El 27 de junio de 2018, los accionantes presentaron una acción de protección[2] en contra de Inspectora Provincial de Trabajo, Dirección Regional del Trabajo y Servicio

[1] La Sala de Admisión de la Corte Constitucional conformada por la jueza constitucional Carmen Corral Ponce y los ex jueces constitucionales Ramiro Avila Santamaría y Hernán Salgado Pesantes, mediante auto de 20 de junio de 2019, admitió a trámite la acción extraordinaria de protección. Una vez posesionados los actuales integrantes de la Corte Constitucional, se llevó a cabo un nuevo sorteo de la causa, correspondiendo la sustanciación de la misma al juez constitucional Jhoel Escudero Soliz, quien, en providencia de 26 de abril de 2023, avocó conocimiento de esta causa y dispuso que la Sala Civil y Mercantil de la Corte Provincial de Loja, presente un informe de descargo.

[2] Los accionantes manifestaron que:

> mediante providencia de fecha 21 de junio de 2018 suscrito (sic) por la Abg. Silvana Elizabeth Silva Cuenca, Inspectora Provincial de Trabajo de Loja, con el fin de precautelar el cumplimiento de lo dispuesto por el Tribunal de conciliación y Arbitraje, dispone como medida cautelar la prohibición de salida del País (sic). Que el Art. 1 de esta Ley Orgánica (en referencia a la Ley Orgánica de Defensa de los Derechos Laborales) señala que efectivamente se podrá imponer medidas cautelares pero únicamente en el ejercicio de la Acción Coactiva más no en la etapa de ejecución de un laudo arbitral que es el estado actual del PLIEGO DE PETICIONES DEL

Público de Loja (en adelante Ministerio de Relaciones Laborales y Servicio Público de Loja). El proceso constitucional fue signado con el número 11904-2018-00029.

3. El 17 de julio de 2018, el Tribunal del Garantías Penales de Loja aceptó la acción de protección por cuanto consideró que existió vulneración a los derechos de seguridad y movilidad humana. Los miembros del Comité Especial de Trabajadores del GADM-L y el Ministerio de Relaciones Laborales y Servicio Público de Loja, respectivamente, interpusieron recurso de aclaración y ampliación, mismo que fue resuelto mediante auto de 20 de julio de 2018. [3] Los miembros del Comité Especial de Trabajadores del GADM-L y el Ministerio de Relaciones Laborales y Servicio Público de Loja interpusieron recurso de apelación de la sentencia de 17 de julio de 2018.

4. El 27 de septiembre de 2018, la Sala de la Corte Provincial, mediante sentencia, aceptó el recurso de apelación, revocó la sentencia de primera instancia y rechazó la acción de protección, por improcedente. Los accionantes solicitaron aclaración y ampliación de esta decisión. El 11 de octubre de 2018, la Sala de la Corte Provincial mediante voto de mayoría, negó dicha solicitud.

2. Competencia

5. El Pleno de la Corte Constitucional del Ecuador es competente para conocer y resolver la presente acción extraordinaria de protección de conformidad con lo previsto por el artículo 94 de la Constitución de la República del Ecuador (CRE) y los artículos 58 y siguientes de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (LOGJCC).

3. Argumentos de las partes

A. Fundamentos y pretensión por parte de los accionantes:

6. Los accionantes pretenden que se declare la vulneración a la tutela judicial efectiva (art 75.CRE) y al debido proceso (art. 76) y hacen referencia a los artículos 11 Nº 3 y

MUNICIPIO DE LOJA, lo que constituye un verdadero atentado al debido proceso, seguridad jurídica y derecho a la defensa.

[3] El Tribunal del Garantías Penales de Loja concedió la aclaración en relación con los puntos d y f de la solicitud realizada por los miembros del Comité de Trabajadores y sobre la solicitud realizada por el Ministerio de Relaciones Laborales y Servicio Público de Loja negó la aclaración. En el auto de aclaración sobre los puntos d y f se manifestó:

> (…) d) Así mismo en torno al numeral 4to., el Tribunal aclara que cuando nos referimos a los accionados, estamos refiriéndonos y describiendo a la Abogada, Silvana Elizabeth Silva Cuenca y al Abogado, Alex Humberto Díaz Guamán; (...) f.) Finalmente, en lo relacionado al numeral 7mo., la resolución del Tribunal se refiere única y exclusivamente a la medida cautelar de prohibición de salida del país, que en criterio del Tribunal, fue dictada de manera inadecuada e ilegal por la Inspectora de Trabajo de Loja, lo cual se aclara para los efectos legales pertinentes.

14 de la CRE. Consecuentemente, solicitan que se deje sin efecto la decisión impugnada, petición que justifican con los siguientes argumentos:

7. Se habrían vulnerado sus derechos por cuanto,

> …la Inspectora de Trabajo es judicial (…) dictó una singular medida cautelar esto es la prohibición de salida del país y denieguen nuestro derecho contemplado en el Ar. 66 Nº 14 de la Constitución de la República.' Esto es el derecho a transitar libremente por el territorio Nacional y a escoger su residencia, así como a entrar libremente del país (sic), cuyo ejercicio se regulara (sic) de acuerdo con la Ley. La prohibición de salir del páis (sic) solo podrá ser ordenada por el juez competente (sic).

8. También indican, "en el art. 66 numeral 14 de la Constitución de la República se ordena que la prohibición de salida del país solo podrá ser ordenada por el Juez Competente, esto es que, los que determina el art. 38 del Código de la Función Judicial y el art. 172 de la Constitución de la República, y no como en la forma inconstitucional lo han realizado ustedes".

9. Además, alegan que, "…al revocar la sentencia dictada por el Tribunal de Garantías Penales, se niega la tutela efectiva de una garantía del debido proceso violando el art 75 de la Constitución de la República he incurriendo en el delito de prevaricato" (sic).

B. Contestación a la demanda de la Sala de la Corte Provincial

10. Con escrito de 27 de abril de 2023, Carlos Tandazo Román y Adriano Loján Zumba, jueces integrantes del voto de mayoría, de la Sala Civil y Mercantil, de ese entonces, de la Corte Provincial de Justicia de Loja, en lo principal señalaron,

> (…) no existe vulneración de derechos constitucionales y que, en las circunstancias particulares del caso, el tema o problema debe ser resuelto en la vía judicial ordinaria, pero siempre pasando por el análisis previo de si existe o no vulneración de derechos constitucionales como se ha dado en este caso, que es lo único que justifica la intervención de la justicia constitucional (…) en estas consideraciones se aceptó el recurso de apelación interpuesto por los accionados (…) por lo que se REVOCO la Sentencia venida en grado y rechazó la acción de protección, por improcedente (…).

4. Planteamiento y respuesta de los problemas jurídicos

11. Esta Corte observa que el argumento central de los accionantes se fundamenta en que la inspectora de trabajo habría dispuesto medidas cautelares de prohibición de salida del país, en el marco de la fase de ejecución del fallo del Tribunal de Conciliación y Arbitraje, cuestión que habría vulnerado sus derechos constitucionales. Dicho argumento no se dirige en contra de la conducta de las autoridades judiciales

accionadas, por lo que es improcedente analizarlo a través de la acción extraordinaria de protección.[4]

12. Por otra parte, sostienen de manera general que los jueces accionados que conocieron la acción de protección en contra del auto expedido, al negar la garantía jurisdiccional, habrían vulnerado la tutela judicial efectiva y el debido proceso. Las autoridades judiciales accionadas, por su parte, manifestaron que, previo a negar la acción de protección, constataron que no se vulneraron derechos constitucionales. En razón de que se ha alegado una vulneración al debido proceso, la Corte, haciendo un esfuerzo razonable, verificará si la sentencia impugnada se encuentra suficientemente motivada, a través del siguiente problema jurídico:

Problema jurídico único: ¿Los jueces de la Sala de la Corte Provincial vulneraron el derecho al debido proceso en la garantía de la motivación, por una supuesta falta de fundamentación suficiente en la sentencia impugnada?

13. En el siguiente apartado, la Corte sostendrá que la sentencia impugnada contiene una fundamentación suficiente. Asimismo, se justificará que no se vulnera el derecho al debido proceso en la garantía de la motivación de los accionantes, dado que la Sala enunció las normas aplicables, examinó los hechos y realizó un análisis sobre la existencia de vulneración a los derechos constitucionales alegados por los accionantes, determinando que la vía idónea para resolver el asunto controvertido no era la acción de protección.

14. Sobre la garantía de la motivación, la Constitución, en su artículo 76 numeral 7 literal l), establece:

> Las resoluciones de los poderes públicos deberán ser motivadas. No habrá motivación si en la resolución no se enuncian las normas o principios jurídicos en que se funda y no se explica la pertinencia de su aplicación a los antecedentes de hecho. Los actos administrativos, resoluciones o fallos que no se encuentren debidamente motivados se considerarán nulos….

15. La Corte Constitucional ha sostenido que, "…una argumentación jurídica cuenta con una estructura mínimamente completa cuando está compuesta por suficientes fundamentos fácticos (sobre los antecedentes de hecho y su prueba) y jurídicos (enuncia normas y principios jurídicos y explica la aplicación de estos a los antecedentes de hecho)".[5]

[4] En la sentencia 2005-15-EP/20, de 18 de noviembre de 2020, la Corte también determinó que las alegaciones de supuestas vulneraciones perpetradas durante la ejecución del Tribunal de Conciliación Laboral escapan del ámbito material de la AEP. Por lo que analizar una de estas actuaciones sería excepcional al verificar un posible gravamen irreparable.
[5]CCE, sentencia 1158-17-EP/21, de fecha 20 de octubre de 2021, párr. 60

16. De esta manera, la Corte consideró que la motivación en materia de garantías jurisdiccionales incluye la exigencia de verificar la vulneración de derechos constitucionales con base en la ocurrencia real de los hechos:

> (…) los jueces tienen las siguientes obligaciones: i) enunciar las normas o principios jurídicos en que se funda la decisión, ii) explicar la pertinencia de su aplicación a los antecedentes de hecho; y, iii) realizar un análisis para verificar la existencia o no de vulneración a los derechos, si en dicho análisis no se determina la existencia de vulneraciones a los derechos, sino más bien conflictos de índole infraconstitucional, le corresponde al juez determinar cuáles son las vías judiciales ordinarias adecuadas para la solución del conflicto.[6]

17. En función de las consideraciones expuestas, corresponde a la Corte verificar si la sentencia impugnada cumplió con estos estándares de la motivación suficiente en el caso de las garantías jurisdiccionales. Para el efecto, la Corte observa lo siguiente:

17.1. Los accionantes, en la demanda de acción de protección, manifestaron que se vulneró su derecho a la seguridad jurídica, por cuanto la Inspectora Provincial de Trabajo dispuso medidas cautelares como la prohibición de salida del país, dentro de la fase de ejecución de un fallo emitido por el tribunal de conciliación y arbitraje.

17.2. Para atender la vulneración alegada, la Sala de la Corte Provincial inició su análisis verificando la procedencia del asunto como objeto de la acción de protección. Así, manifestó:

> De la lectura de la demanda y de la intervención de la Abogada de los accionantes en la audiencia pública se desprende que cuestionan, entre otras razones, la providencia objeto de esta acción de protección porque no se ha aplicado el último inciso del Art. 36 del Código del Trabajo y el Art. 1 de la Ley Orgánica de Defensa de los Derechos Laborales y se ha aplicado indebidamente el Art. 131 del Código Orgánico General de Procesos como norma supletoria del Código del Trabajo, lo que configura un problema, por un lado, de no aplicación y, por otro, de indebida aplicación de normas infraconstitucionales, por lo que se constituiría en un asunto de mera legalidad y que, por tanto, no corresponde a la justicia constitucional dilucidarlo.

17.3. Además, la Sala, en el considerando cuarto de la sentencia impugnada, manifestó:

> …la providencia impugnada de la Inspectora del Trabajo, funcionaria administrativa, ha sido dictada en la fase de ejecución de un fallo dentro de un conflicto colectivo, en su condición de Presidenta del Tribunal de primera instancia, conforme lo manda el

[6]CCE , Sentencia 1285-13-EP/19, de 4 de septiembre de 2019, párr. 28

Art. 491 del Código del Trabajo.[7] (…) Nuestro ordenamiento legal otorga a los jueces (que es la condición en la que actúa la Inspectora del Trabajo en este caso) la facultad de adoptar medidas de apremio para obligar al cumplimiento de decisiones legítimas de autoridad competente como, para garantizar, precisamente, la tutela judicial efectiva de derechos e intereses por expreso mandato al Art. 75 de la CRE, más aún cuando está de por medio un numeroso colectivo de trabajadores. En consecuencia suspender el procedimiento conforme lo solicitado por el accionante, implicaría vulnerar la intangibilidad de la cosa juzgada.

17.4. En este sentido, sobre la prohibición de salida del país dispuesta por la inspectora de trabajo en atención a un auto devenido de un proceso laboral colectivo, la Sala de la Corte Provincial razonó:

…A pesar que los accionantes en ningún momento sostuvieron, como lo recoge la sentencia subida en grado, que se les vulneró el derecho a la "... Movilidad Humana previsto en el Art. 66 # 14...", (…) el Tribunal a quo, por el principio de congruencia no estaba facultado a conceder amparo por un derecho que no estuvo en tela de duda por parte de los accionantes por lo que, incluso, no consta justificación alguna al respecto. Pero, habiéndolo hecho, incurre en dos errores adicionales: uno, que el Art. 66 # 14 de la CRE, no se refiere en lo absoluto al derecho a la movilidad humana como lo hace el Art. 40, ídem, sino al derecho a transitar libremente por el territorio nacional; y, el otro error, teniendo en cuenta este derecho, de haber sido así, este asunto debió ventilarse mediante una acción de hábeas corpus. Ahora bien, en el caso sub júdice, la prohibición de salida del país ha sido ordenada por un funcionario jurisdiccional, esto es por JURIS COMPETENTE, por lo que la misma no puede ser anulada por la justicia constitucional.

17.5. De tal manera, sobre la vulneración a la seguridad jurídica, los jueces de la Sala de la Corte Provincial, indicaron:

"En el presente caso, con relación a la posible vulneración de este derecho, advertimos que para adoptar la decisión de DISPONER LA PROHIBICIÓN DE SALIDA DEL PAIS DE LOS ACCIONANTES, la señora Presidenta del Tribunal de Conciliación y Arbitraje, conoció un conflicto colectivo mediante la presentación, trámite y resolución de un Pliego de Peticiones y, luego, en la fase de ejecución de esta dispuso la prohibición de Salida del país. Este Tribunal, NO evidencia una transgresión al ordenamiento jurídico. Recordemos que la providencia judicial es por incumplimiento del Fallo del Tribunal de Conciliación y Arbitraje, debidamente ejecutoriado y que pasó en autoridad de cosa juzgada; por lo tanto, no podemos hablar de vulneración del derecho a la seguridad jurídica".

17.6. Con base en estas argumentaciones, la Sala de la Corte Provincial determinó que la acción de protección no procede en razón de lo prescrito en los numerales 3 y 6 del Art. 42 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales

[7]Art.491 "Atribuciones del Ministerio de Trabajo y Empleo. - Corresponde al Ministerio de Trabajo y Empleo, por intermedio de los funcionarios que presidan los tribunales de primera instancia, hacer cumplir los fallos o actas con los cuales se da término a los conflictos colectivos".

y Control Constitucional, resolvió revocar la sentencia de primera instancia que aceptó la acción de protección y aceptar el recurso de apelación interpuesto por los miembros del Comité Especial de Trabajadores del GADM-L y el Ministerio de Relaciones Laborales y Servicio Público de Loja y así indicó "(….) que la providencia impugnada de la Inspectora del Trabajo, funcionaria administrativa "ha sido dictada en la fase de ejecución de un fallo dentro de un conflicto colectivo, en su condición de Presidenta del Tribunal de primera instancia, conforme lo manda el Art. 491 del Código del Trabajo. Por lo tanto, al ser una providencia judicial la emitida por la señora Presidenta del Tribunal de Conciliación y Arbitraje, obviamente que la presente acción de protección es improcedente".

18. De este modo, este Organismo evidencia que la sentencia impugnada cumplió con los requisitos mínimos de suficiencia que esta Corte ha establecido para considerar que una sentencia se encuentra motivada, por cuanto enunció las normas jurídicas aplicables al caso, justificó la aplicación de estas normas a los hechos del caso y analizó las alegaciones relacionadas con la presunta violación del derecho a la seguridad jurídica, concluyendo que no se produjo vulneración alguna. Consecuentemente, la aceptación del recurso de apelación fue suficientemente fundamentada.

19. En el caso concreto, los accionantes solicitaron, a través de la acción de protección, dejar sin efecto un auto de ejecución de un fallo, emitido en un proceso laboral colectivo por el Tribunal de Conciliación y Arbitraje, en el que el inspector de trabajo ordenó la prohibición de salida del país. Como ha quedado evidenciado, los jueces justificaron con razones procesales suficientes que estaban impedidos de conocer esta garantía jurisdiccional y realizaron el descargo de los derechos alegados en su decisión de desestimar la demanda.

20. En síntesis, la judicatura determinó que la acción de protección no era procedente, pronunciándose también sobre las vías idóneas y eficaces dentro de la jurisdicción ordinaria u otros recursos jurisdiccionales para atender las pretensiones de la demanda. Por ello, la sentencia impugnada no vulnera el derecho al debido proceso en la garantía de la motivación, establecido en el artículo 76.7, letra l) de la CRE.

5. Decisión

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

1. Desestimar la acción extraordinaria de protección 3099-18-EP.

2. Disponer la devolución del expediente al juzgador de origen.

3. Notifíquese y archívese.

ALI VICENTE LOZADA PRADO
Firmado digitalmente por ALI VICENTE LOZADA PRADO

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, Jhoel Escudero Soliz, Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez, Richard Ortiz Ortiz y Daniela Salazar Marín; y, dos votos salvados de las Juezas Constitucionales Alejandra Cárdenas Reyes y Carmen Corral Ponce; 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 de vacaciones**. -** Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

Voto salvado
Juezas: Alejandra Cárdenas Reyes y Carmen Corral Ponce

SENTENCIA 3099-18-EP/23

VOTO SALVADO

Juezas Constitucionales Alejandra Cárdenas Reyes y Carmen Corral Ponce

1. Con el acostumbrado respeto a los argumentos esgrimidos por el juez ponente y por los magistrados que votaron a favor de la sentencia 3099-18-EP/23 de 07 de junio de 2013, nos permitimos disentir con el voto de mayoría respecto del análisis y la decisión adoptada dentro de la presente acción extraordinaria de protección. En tal sentido, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 92 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional ("**LOGJCC**"), fundamentamos nuestra disidencia en los siguientes términos.

2. El 27 de junio de 2018, José Bolívar Castillo Vivanco y Diego Gustavo Patiño, Izquierdo, alcalde y procurador síndico municipal actuantes del gobierno autónomo descentralizado municipal del cantón Loja ("**GADM-L**"), respectivamente, presentaron una acción de protección, en contra de la providencia de 21 de junio de 2018 emitida por la Ab. Silvana Elizabeth Silva Cuenca, Inspectora Provincial de Trabajo, Dirección Regional del Trabajo y Servicio Público de Loja (entidad rectora del trabajo, actual Ministerio del Trabajo "**MDT**"), Presidenta del Tribunal de Conciliación y Arbitraje para solucionar un conflicto ante un pliego de peticiones de un contrato colectivo de trabajo, conformado por representantes de los trabajadores municipales miembros del Comité Especial de Trabajadores del GADM, de la entidad empleadora el Municipio de Loja y de la entidad rectora del trabajo, dentro de la fase de ejecución de lo resuelto (laudo arbitral que ordena el pago de USD 3 382.092), en la que se dispuso medida de prohibición de salida del país (arraigo previsto en el artículo 131 del Código Orgánico General de Procesos), alegando la violación del derecho a la seguridad jurídica (ya que el artículo 36 del Código del Trabajo impediría ordenarse medidas cautelares en contra de los representantes legales de las entidades públicas, al ser la empleadora y no sus personeros los obligados). El proceso constitucional fue signado con el número 11904-2018-00029.

3. El 17 de julio de 2018, el Tribunal del Garantías Penales de Loja efectuó el análisis de la violación de los derechos, declarando la vulneración al derecho contenido en el artículo 66 número 14 de la Carta Constitucional, esto es a la movilidad; y, a la seguridad jurídica contemplado en el artículo 82 de la Constitución. El comité de trabajadores y la entidad rectora del trabajo, solicitaron la aclaración y ampliación del fallo, siendo resuelto mediante auto de 20 de julio de 2018; y, también interpusieron recurso de apelación.

4. El 27 de septiembre de 2018, la Sala de lo Civil y Mercantil de la Corte Provincial de Loja, en voto de mayoría negó la acción de protección al considerarla improcedente. Los accionantes solicitaron aclaración y ampliación del fallo, que fue negado en providencia de 11 de octubre de 2018.

5. El 16 de octubre de 2018, José Bolívar Castillo Vivanco y Diego Gustavo Patiño Izquierdo ("**accionantes**"), presentaron una acción extraordinaria de protección que fue signada con el número 3099-18-EP, en contra de la sentencia de segunda instancia que negó su acción de protección, alegando la violación de los derechos contemplados en el artículo 66 número 14 de la Constitución (sobre la necesidad de orden judicial para restringir el derecho a la movilidad), en el artículo 75 de la Carta Constitucional (tutela judicial efectiva), y en el artículo 76 de la Norma Suprema (debido proceso).

6. En el voto de mayoría 3099-18-EP/23, se deja constancia que la alegación en cuanto a la violación al derecho a la movilidad no puede merecer un pronunciamiento en la acción extraordinaria de protección, ya que se dirige en contra de la entidad rectora de trabajo que dictó la medida cautelar en la fase de ejecución de la resolución del conflicto colectivo de trabajo, mas no de la autoridad judicial que conoció la acción de protección; y, luego de efectuar un esfuerzo razonable reconduce el cargo de violación de la tutela judicial efectiva a la exigencia de la motivación como garantía del debido proceso, considerando que no se constata su vulneración.

7. En la sentencia 3099-18-EP/23, los jueces constitucionales de mayoría concluyen que Sala Provincial explicó por una parte que la providencia de la autoridad del trabajo es de tipo "jurisdiccional" encontrándose facultada para emitir órdenes de apremio; y, por otra parte indican que el fallo impugnado es motivado ya que: "cumplió con los requisitos mínimos de suficiencia que esta Corte ha establecido para considerar que una sentencia se encuentra motivada […] y analizó las alegaciones relacionadas con la presunta violación del derecho a la *seguridad jurídica*, concluyendo que no se produjo" (énfasis agregado).

8. En este punto, enfatizamos que el juzgador de primera instancia al realizar el análisis de la vulneración de derechos, en lo específico a la medida de prohibición de salida del país del alcalde y del procurador síndico municipal actuantes, la declaró como violatoria del derecho a la seguridad jurídica por ser contraria al artículo 36 del Código del Trabajo (sin que proceda el aducido artículo 131 del COGEP aplicable a personas extranjeras) al haberse ordenado en contra de los personeros municipales; y además determinó que se transgredió su derecho a la movilidad.

9. Por lo tanto, la sentencia de segunda instancia no parte de la premisa de que el juzgador de primer nivel, luego del análisis de la violación de la seguridad jurídica, se centra en la vulneración del derecho a la movilidad (entendiéndose que es en aplicación del principio *iura novit curia*) y procede a la declaración de la vulneración de estos dos derechos; por lo que al juzgador ad quem le correspondía examinar lo decidido integralmente por el juez ad quo (es decir, no solo la seguridad jurídica, sino también la movilidad).

10. Siendo así, somos del criterio de que el fallo de la Sala Provincial impugnado no cumplió con el estándar motivacional exigido para la fundamentación de las sentencias de garantías jurisdiccionales, violentando el derecho de los accionantes a la motivación, razón por la cual la acción extraordinaria de protección debía aceptarse y disponerse el reenvío a fin de que otra conformación de la Sala de lo Civil y Mercantil de la Corte Provincial de Loja emita nuevamente sentencia en la que se analice si la providencia de la autoridad de trabajo incurrió en violación de los derechos a la seguridad jurídica (determinando si tiene el carácter de apremio "jurisdiccional" acorde a las normas del ordenamiento jurídico) y a la movilidad (dilucidando si se podía dictar prohibición de salida del país en contra de los personeros municipales).

XIMENA ALEJANDRA CARDENAS REYES
Firmado digitalmente por XIMENA ALEJANDRA CARDENAS REYES
Fecha: 2023.07.13 11:16:10 -05'00'

Alejandra Cárdenas Reyes
JUEZA CONSTITUCIONAL

CARMEN FAVIOLA CORRAL PONCE
Firmado digitalmente por CARMEN FAVIOLA CORRAL PONCE

Carmen Corral Ponce
JUEZA CONSTITUCIONAL

Razón. - Siento por tal que el voto salvado de las Juezas Constitucionales Alejandra Cárdenas Reyes y Carmen Corral Ponce, anunciado en la sentencia de la causa 3099-18-EP, fue presentado en Secretaría General el 21 de junio de 2023, mediante correo electrónico a las 20:23; y, ha sido procesado conjuntamente con la sentencia. - Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

AIDA SOCIEDAD GARCIA BERNI

309918EP-5a233

Caso Nro. 3099-18-EP

RAZÓN.- Siento por tal, que el texto de la sentencia y los votos salvados que antecede fue suscrito el día lunes diecisiete de julio de dos mil veintitrés por el señor presidente de la Corte Constitucional, Alí Lozada Prado; el día miércoles doce de julio de dos mil veintitrés por la jueza constitucional Carmen Corral Ponce; y, el día jueves trece de julio de dos mil veintitrés por la jueza constitucional Alejandra Cárdenas Reyes, luego del procesamiento de las observaciones recogidas en la sesión respectiva.- **Lo certifico.-**

Documento firmado electrónicamente.

AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI
SECRETARIA GENERAL DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR

Sentencia 147-18-EP/23
Jueza ponente: Daniela Salazar Marín

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

CASO 147-18-EP

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

SENTENCIA 147-18-EP/23

Resumen: La Corte Constitucional analiza si la sentencia de segunda instancia dictada en una acción de protección vulneró el derecho al debido proceso en la garantía de motivación. La Corte acepta la acción extraordinaria de protección al verificar que la sentencia impugnada no emitió pronunciamiento alguno sobre el principal argumento de la accionante en la acción de protección, relativo a la alegada vulneración de dos garantías del debido proceso y del derecho a la seguridad jurídica. La Corte no dispone el reenvío de la causa porque el mismo argumento que no fue atendido por los jueces accionados sí obtuvo una respuesta en la vía contencioso-administrativa.

1. Antecedentes y procedimiento

1.1. Antecedentes procesales

1. El 27 de octubre de 2017, Martha del Carmen Obando Guayachico presentó una acción de protección en contra del Consejo de la Judicatura.[1]

2. En sentencia de 16 de noviembre de 2017, la jueza de la Unidad Judicial contra la Violencia a la Mujer o Miembros del Núcleo Familiar del cantón Santo Domingo ("**Unidad Judicial**") "inadmitió" la demanda, por considerar que la acción de protección fue propuesta en contra de "actos administrativos cuya competencia es privativa de los jueces de lo contencioso administrativo".[2] Inconforme con esta decisión, Martha del Carmen Obando Guayachico interpuso recurso de apelación.

[1] El proceso fue signado con el número 23571-2017-00803. En su demanda, Martha del Carmen Obando Guayachico impugnó la resolución de 6 de julio de 2017 emitida por el Pleno del Consejo de la Judicatura dentro del expediente disciplinario MOT-1368-SNCD-2016-JLM, mediante la cual se le destituyó de su cargo de notaria segunda del cantón Santo Domingo por incurrir en manifiesta negligencia.
[2] Al respecto, la jueza de la Unidad Judicial señaló que, previo a la presentación de la acción de protección, Martha del Carmen Obando Guayachico propuso una acción subjetiva que fue signada con el número 17811-2017-01155. Cabe señalar que el proceso contencioso-administrativo concluyó con la sentencia dictada el 18 de junio de 2019 por la Sala Especializada de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia, mediante la cual desestimó las pretensiones de la demanda. Esta sentencia fue impugnada por Martha del Carmen Obando Guayachico a través de la acción extraordinaria de protección signada con el número 2158-19-EP, la cual fue admitida a trámite el 3 de octubre de 2019.

3. En sentencia de 7 de diciembre de 2017, los jueces de la Sala Multicompetente de la Corte Provincial de Justicia de Santo Domingo de los Tsáchilas ("**Sala de la Corte Provincial**") negaron el recurso de apelación y, como consecuencia de ello, negaron la acción de protección.

4. El 8 de enero de 2018, Martha del Carmen Obando Guayachico ("**accionante**") presentó acción extraordinaria de protección en contra de la sentencia dictada el 7 de diciembre de 2017 por los jueces de la Sala de la Corte Provincial.

1.2. Procedimiento ante la Corte Constitucional

5. El 20 de febrero de 2018, la Sala de Admisión de la Corte Constitucional[3] admitió a trámite la acción extraordinaria de protección, que fue signada con el número 147-18-EP.

6. El 14 de marzo de 2018, el Pleno de la Corte Constitucional efectuó el sorteo para la sustanciación de la causa 147-18-EP, el cual correspondió a la entonces jueza constitucional Wendy Molina Andrade.

7. El 12 de noviembre de 2019, el Pleno de la Corte Constitucional realizó un nuevo sorteo del caso, el cual correspondió a la jueza constitucional Daniela Salazar Marín quien, conforme el orden cronológico de sustanciación de causas, avocó conocimiento el 23 de marzo de 2023 y requirió que la Sala de la Corte Provincial presente su informe de descargo en el término de cinco días.

8. El 28 de marzo de 2023, Jorge Efraín Montero Berrú y Patricio Armando Calderón Calderón, jueces de la Sala de la Corte Provincial, presentaron el informe de descargo requerido por la jueza sustanciadora.

2. Competencia

9. El Pleno de la Corte Constitucional es competente para conocer y resolver la presente acción extraordinaria de protección de conformidad con lo previsto por los artículos 94, 429 y 437 de la Constitución y 58 y 191 número 2 letra *d* de la LOGJCC.

[3] Conformada por las entonces juezas constitucionales Tatiana Ordeñana Sierra y Marien Segura Reascos y por el entonces juez constitucional Alfredo Ruiz Guzmán.

3. Fundamentos de los sujetos procesales

3.1. Fundamentos de la acción y pretensión

10. La accionante alega la vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva, del derecho al debido proceso en la garantía de motivación y del derecho a la seguridad jurídica, reconocidos en los artículos 75, 76 numeral 7 literal l) y 82 de la Constitución, respectivamente. Como sustento de sus alegaciones, la accionante formula los siguientes cargos:

10.1. La sentencia impugnada carece de motivación porque no se pronunció sobre los derechos constitucionales cuya vulneración se alegó en la acción de protección. La accionante señala que su acción de protección se fundamentó en una vulneración del derecho al debido proceso en las garantías del principio de legalidad y del cumplimiento de las normas y los derechos de las partes, así como del derecho a la seguridad jurídica, y que la sentencia impugnada se limitó a analizar el derecho a la defensa.

10.2. La falta de motivación de la sentencia impugnada vulneró los derechos a la tutela judicial efectiva y a la seguridad jurídica.

11. Como pretensión, la accionante solicita que la Corte Constitucional acepte la acción extraordinaria de protección, declare que la sentencia impugnada vulneró los derechos constitucionales alegados y disponga las medidas de reparación integral que correspondan.

3.2. Posición de la autoridad judicial accionada

12. Los jueces de la Sala de la Corte Provincial afirman que, en su sentencia, transcribieron los argumentos tanto de la accionante como del Consejo de la Judicatura y que, ante dichas alegaciones, consideraron pertinente describir las actuaciones realizadas dentro del sumario administrativo para descartar la vulneración del derecho a la defensa.

13. Además, los jueces de la Sala de la Corte Provincial sostienen que la accionante "no alegó en ningún momento violación al debido proceso, como es el hecho que haya sido juzgada por una falta que […] no le era aplicable por su condición de notaria". En su criterio, la accionante únicamente cuestionó la falta de notificación del informe motivado emitido en el sumario administrativo.

14. Como pretensión, los jueces de la Sala de la Corte Provincial solicitan que se desestime la acción extraordinaria de protección. Adicionalmente, señalan que "es oportuno hacer conocer que en casación la Corte Nacional negó la demanda contenciosa administrativa presentada por la hoy accionante con el No. 17811-2017-01155".

4. Planteamiento de los problemas jurídicos

15. En una sentencia de acción extraordinaria de protección, los problemas jurídicos surgen, principalmente, de los cargos formulados por la parte accionante, es decir, de las acusaciones que dirige al acto procesal objeto de la acción por considerarlo lesivo de un derecho constitucional.[4]

16. De los cargos sintetizados en los párrafos 10.1 y 10.2 *ut supra* se desprende que la accionante alega la vulneración del derecho al debido proceso en la garantía de motivación, del derecho a la tutela judicial efectiva y del derecho a la seguridad jurídica con fundamento en la misma base fáctica: la supuesta omisión de la sentencia impugnada de pronunciarse sobre los derechos constitucionales cuya vulneración alegó en la acción de protección. Para evitar la reiteración argumental y dado que el cargo de la accionante se relaciona con los requisitos de la motivación en las sentencias de garantías jurisdiccionales,[5] la Corte lo abordará únicamente a partir del derecho al debido proceso en la garantía de motivación. Para ello, la Corte se plantea el siguiente problema jurídico:

16.1. ¿La sentencia impugnada vulneró el derecho al debido proceso en la garantía de motivación porque no se habría pronunciado sobre los derechos constitucionales cuya violación se alegó en la acción de protección?

5. Resolución del problema jurídico

5.1. ¿La sentencia impugnada vulneró el derecho al debido proceso en la garantía de motivación porque no se habría pronunciado sobre los derechos constitucionales cuya violación se alegó en la acción de protección?

17. De acuerdo con la jurisprudencia de la Corte, la motivación en garantías jurisdiccionales exige que las y los jueces (1) enuncien las normas o principios jurídicos en que se funda la decisión, (2) expliquen la pertinencia de su aplicación a los antecedentes de hecho y (3) realicen un análisis para verificar la existencia o no

[4] CCE, sentencia 1967-14-EP/20, 13 de febrero de 2020, párr. 16.
[5] CCE, sentencia 1158-17-EP/21 *(Garantía de la motivación)*, 20 de octubre de 2021, párr. 103.

de vulneración de los derechos constitucionales alegados por la parte accionante.[6] En el presente caso la accionante afirma que la sentencia impugnada no se pronunció sobre los derechos cuya vulneración alegó en la acción de protección, por lo que la Corte verificará si se cumplió el elemento (3) de la motivación que requieren las sentencias de garantías jurisdiccionales.

18. En su demanda de acción de protección y en su recurso de apelación, la accionante alegó la vulneración del derecho al debido proceso en las garantías del cumplimiento de las normas y los derechos de las partes y del principio de legalidad adjetivo, así como del derecho a la seguridad jurídica. Estas alegaciones —contrario a lo afirmado por los jueces de la Sala de la Corte Provincial en su informe de descargo— se fundamentaron en que el Consejo de la Judicatura le habría sancionado por una falta que no sería aplicable a las y los notarios, sino exclusivamente a las y los jueces, fiscales y defensores públicos.[7] Además, la accionante sostuvo que no fue notificada con el informe motivado dentro del sumario administrativo, lo cual habría vulnerado su derecho a la defensa.[8]

19. La sentencia impugnada transcribió los argumentos de las partes procesales,[9] declaró la validez del proceso[10] y estableció los requisitos para la procedencia de la acción de protección.[11] La sentencia luego señaló que la accionante ejerció su derecho a la defensa durante el procedimiento disciplinario al haber sido asistida por un abogado y presentado argumentos y pruebas[12] y determinó que, al tratarse de un acto de simple administración, el informe motivado emitido en el sumario administrativo no debía ser notificado.[13] En consecuencia, la sentencia impugnada negó la acción de protección con base en lo siguiente:

> Es evidente que la accionante durante la tramitación del sumario ha podido ejercer sus derechos constitucionales, más [sic] el hecho de que no se haya acogido sus alegaciones para desvirtuar los hechos atribuidos no significa que no se haya valorado las mismas, por lo que no se constata que en el procedimiento del sumario disciplinario vulneraciones al debido proceso recogidos en el Art. 76, a la tutela judicial efectiva artículo 82 y derecho al trabajo artículo 325 de la Constitución de la República, la accionante ha ejercido el derecho inclusive a recurrir como refiere al plantear la acción subjetiva ante el Tribunal

[6] CCE, sentencias 1285-13-EP/19, 4 de septiembre de 2019, párr. 28; y, 1158-17-EP/21 (*Garantía de la motivación*), 20 de octubre de 2021, párr. 103.
[7] Fs. 34 del expediente judicial de primera instancia.
[8] Fs. 33 del expediente judicial de primera instancia. La accionante también mencionó el derecho al trabajo, pero únicamente citó normas y jurisprudencia sobre este derecho constitucional.
[9] Ver el considerando tercero de la sentencia impugnada.
[10] Ver el considerando cuarto de la sentencia impugnada.
[11] Ver los considerandos quinto y séptimo de la sentencia impugnada.
[12] Ver el considerando octavo de la sentencia impugnada.
[13] *Id*.

de lo Contencioso Administrativo con sede en el Distrito Metropolitano de Quito, provincia de Pichincha […].[14]

20. De lo anterior se observa que, si bien la sentencia impugnada descartó la violación del derecho a la defensa en el procedimiento disciplinario, no emitió pronunciamiento alguno sobre el principal argumento de la accionante en la acción de protección, esto es, que se habría vulnerado el derecho al debido proceso en las garantías del cumplimiento de las normas y los derechos de las partes y del principio de legalidad adjetivo, así como el derecho a la seguridad jurídica, porque se le sancionó por una falta que no sería aplicable a las y los notarios. Dado que la sentencia impugnada no brindó respuesta alguna al argumento de la accionante referente a la vulneración de estas garantías del debido proceso y del derecho a la seguridad jurídica, la Corte verifica que esta incumplió el elemento (3) de la motivación en las sentencias de garantías jurisdiccionales.

21. Por lo expuesto, se concluye que la sentencia impugnada vulneró el derecho al debido proceso en la garantía de motivación al omitir pronunciarse sobre los derechos cuya violación se alegó en la acción de protección.

6. Reparación integral

22. De acuerdo con el artículo 18 de la LOGJCC, al declararse la vulneración de derechos constitucionales, debe ordenarse la reparación integral del daño causado, con el fin de que, siempre que sea posible, se restablezca a la víctima a la situación anterior a la violación de derechos.[15]

23. En principio, ante la vulneración del derecho al debido proceso en la garantía de motivación que ha sido declarada en este caso, correspondería que la Corte deje sin efecto la sentencia impugnada y disponga el reenvío de la causa para que otra integración de la Sala de la Corte Provincial resuelva el recurso de apelación interpuesto por la accionante y se pronuncie sobre los argumentos relativos a la violación del derecho al debido proceso en las garantías del cumplimiento de las normas y los derechos de las partes y del principio de legalidad adjetivo, así como del derecho a la seguridad jurídica.

[14] *Id*.

[15] LOGJCC, "Art. 18.- Reparación integral. - En caso de declararse la vulneración de derechos se ordenará la reparación integral por el daño material e inmaterial. La reparación integral procurará que la persona o personas titulares del derecho violado gocen y disfruten el derecho de la manera más adecuada posible y que se restablezca a la situación anterior a la violación. La reparación podrá incluir, entre otras formas, la restitución del derecho, la compensación económica o patrimonial, la rehabilitación, la satisfacción, las garantías de que el hecho no se repita, la obligación de remitir a la autoridad competente para investigar y sancionar, las medidas de reconocimiento, las disculpas públicas, la prestación de servicios públicos, la atención de salud […]".

24. Sin embargo, en el presente caso la Corte observa una situación particular que lleva a que el reenvío no sea una medida de reparación adecuada. De la revisión del proceso se verifica lo siguiente:

24.1. Previo a la presentación de la acción de protección, la accionante acudió a la vía contencioso-administrativa, con el mismo argumento referente a la violación del principio de legalidad y del derecho a la seguridad jurídica que no fue atendido por los jueces de la Sala de la Corte Provincial.[16]

24.2. A diferencia de la sentencia impugnada en este caso, la sentencia que puso fin al proceso contencioso-administrativo[17] sí brindó una respuesta a dicho argumento,[18] desestimando las pretensiones de la accionante. Cabe precisar que a la Corte no le corresponde valorar la motivación ni la corrección de la decisión dictada en el proceso contencioso administrativo, sino únicamente verificar si las alegaciones ventiladas en la vía ordinaria fueron las mismas que en la vía constitucional y si estas recibieron respuesta, con miras a determinar la reparación integral en el caso concreto.

25. Si bien los jueces que resolvieron la acción de protección vulneraron la garantía de motivación al no pronunciarse en lo absoluto sobre la vulneración de las garantías del debido proceso y del derecho a la seguridad jurídica que fue alegada por la accionante, el mismo argumento sí obtuvo respuesta en el proceso contencioso-administrativo.[19] A juicio de esta Corte, si la accionante presentó el mismo argumento en sede constitucional y en la vía ordinaria y este argumento obtuvo una respuesta por parte de la administración de justicia, no corresponde ordenar el reenvío para que exista un nuevo pronunciamiento —que incluso podría ser contradictorio— respecto de dicha alegación.

---

[16] Al igual que en la acción de protección, en la acción subjetiva la accionante sostuvo que las y los notarios no pueden ser sancionados por las infracciones previstas en el artículo 109 numeral 7 del COFJ (fs. 171-173 del expediente judicial de primera instancia).

[17] La sentencia fue dictada el 18 de junio de 2019 por los jueces de la Sala Especializada de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia, dentro del proceso 17811-2017-01155.

[18] En el acápite 8.3 de dicha sentencia se establece que "resulta evidente que el numeral 7 del artículo 109 no es una norma aislada que no tenga correlación con todo el contenido del mismo artículo 109, que con meridiana claridad empieza señalando su alcance, esto es que los 18 numerales que lo componen constituyen infracciones disciplinarias gravísimas, susceptibles de ser cometidas e imponibles de sanción con destitución a todos los servidores de la Función Judicial; sin que pueda caber duda de que las y los notarios son también servidores judiciales, como lo determina el numeral 5 del Art. 38 del COFJ".

[19] Como se señaló en la nota al pie 1 *ut supra*, la sentencia dictada en el proceso contencioso administrativo ha sido impugnada mediante acción extraordinaria de protección. Sin embargo, cabe recordar que la admisión de la acción extraordinaria de protección no afecta el carácter de cosa juzgada de la sentencia que ha sido impugnada.

26. Por tanto, la Corte concluye que el reenvío no es una medida de reparación adecuada frente a la vulneración de la garantía de motivación que ha sido declarada en este caso y dispone que la presente sentencia, que reconoce la violación de la garantía de motivación por parte de los jueces accionados, constituye en sí misma una medida de satisfacción.

7. Decisión

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

1. Aceptar la acción extraordinaria de protección 147-18-EP.

2. Declarar la vulneración del derecho al debido proceso en la garantía de motivación por parte de los jueces de la Sala Multicompetente de la Corte Provincial de Justicia de Santo Domingo de los Tsáchilas.

3. Disponer que la presente sentencia constituye en sí misma una medida de satisfacción.

4. Devolver el expediente del proceso al juzgado de origen.

28. Notifíquese y cúmplase.

ALI VICENTE LOZADA PRADO
Firmado digitalmente por ALI VICENTE LOZADA PRADO

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, Richard Ortiz Ortiz, Teresa Nuques Martínez y Daniela Salazar Marín; y, dos votos salvados de los Jueces Constitucionales Carmen Corral Ponce y Alí Lozada Prado, 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

Voto salvado
Juez: Alí Lozada Prado

SENTENCIA 147-18-EP/23

VOTO SALVADO

Juez Constitucional Alí Lozada Prado

1. Respetuoso del voto de mayoría, disiento con la decisión que acepta la demanda de acción extraordinaria de protección 147-18-EP/23. Las razones de mi discrepancia, que se expusieron en las deliberaciones del Pleno de la Corte Constitucional, se sintetizan a continuación.

2. El presente caso inició con la presentación de una demanda de acción extraordinaria de protección presentada por Martha del Carmen Obando Guayachico (también, "**accionante**") en contra de la sentencia del 7 de diciembre de 2017 emitida por los jueces de la Sala Multicompetente de la Corte Provincial de Justicia de Santo Domingo de los Tsáchilas (en adelante, "**tribunal de apelación**") en la que se desestimó la acción de protección presentada en contra del Consejo de la Judicatura por haberla destituido de su cargo de notaria, por haber incurrido en la infracción gravísima de "manifiesta negligencia", establecida en el artículo 109 numeral 7 del Código Orgánico de la Función Judicial.[1]

3. Mi discrepancia se refiere a la declaración de vulneración del derecho al debido proceso en la garantía de la motivación en el presente caso. En mi opinión, el fundamento de esta conclusión proviene del hecho que la accionante, al acudir previamente a la jurisdicción ordinaria –contencioso administrativa– invocando sustancialmente las mismas razones que en sede constitucional, habilitó al tribunal de apelación para no realizar un análisis profundo "acerca de la real existencia de la vulneración de derechos constitucionales en sentencia".[2]

4. Para verificar lo dicho, conviene realizar un recuento de los procesos judiciales mencionados en el párrafo anterior:

4.1. Proceso contencioso administrativo (17811-2017-01155)

[1]Código Orgánico de la Función Judicial. Suplemento del Registro Oficial 544, 9 de marzo 2009. Art. 109.7 "A la servidora o al servidor de la Función Judicial se le impondrá sanción de destitución, por las siguientes infracciones disciplinarias: Intervenir en las causas como jueza, juez, fiscal o defensor público con dolo, manifiesta negligencia o error inexcusable declarados en el ámbito jurisdiccional, de conformidad con las disposiciones establecidas en los artículos siguientes, en concordancia con el artículo 125 de este Código".
[2] CCE, sentencias 001-16-PJO-CC, 22 de marzo de 2016, p. 23s; y 1158-17-EP/21, 20 de octubre de 2021, párr. 103.

4.1.1. El 25 de octubre de 2017, Martha del Carmen Obando Guayachico presentó una demanda contencioso-administrativa en contra del Consejo de la Judicatura en la que impugnó su destitución del cargo de notaria, adoptada en el expediente disciplinario MOT-1368-SNCD-2016-JLM, por haber actuado con manifiesta negligencia.

4.1.2. El principal argumento de su demanda fue que en el proceso disciplinario que culminó con su destitución, no consideró que las infracciones gravísimas establecidas en el artículo 109.7 del COFJ, no se refieren a la actividad de los notarios sino a la de los jueces, fiscales o defensores públicos. De este modo, dicha actuación adolecería de un vicio de nulidad, vulnerando de este modo el debido proceso en las garantías de cumplimiento de normas y derechos de las partes, legalidad y el derecho a la seguridad jurídica establecidos en los artículos 76 numeral 3 y 82 de la Constitución respectivamente.

4.1.3. El 26 de octubre de 2018, el Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo con sede en el Distrito Metropolitano de Quito aceptó parcialmente la demanda. En contra de esta sentencia, el Consejo de la Judicatura interpuso recurso de casación.

4.1.4. Mediante sentencia de 18 de junio de 2019, la Sala Especializada de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia aceptó el recurso de casación interpuesto por el Consejo de la Judicatura y rechazó la demanda interpuesta por la accionante. En esta sentencia, el tribunal de casación expresamente señaló que a los notarios también pueden ser sancionados por actuar con manifiesta negligencia.

5. Proceso constitucional (23571-2017-00803*)*

5.1. El 27 de octubre de 2017, Martha del Carmen Obando Guayachico presentó una acción de protección en contra del Consejo de la Judicatura.

5.1.1. En su demanda, Martha del Carmen Obando Guayachico impugnó la resolución de 6 de julio de 2017 emitida por el Pleno del Consejo de la Judicatura dentro del expediente disciplinario MOT-1368-SNCD-2016-JLM por la vulneración del derecho al debido proceso en su garantía de cumplimiento de normas y derechos de las partes, legalidad y la seguridad jurídica. Como fundamento de su pretensión, señaló que, en virtud de su cargo de notaria, no puede incurrir en la infracción gravísima de manifiesta

negligencia, ya que esta únicamente puede ser cometida por jueces, fiscales y defensores públicos.

5.1.2. El 11 de noviembre de 2017, la Unidad Judicial contra la Violencia a la Mujer o Miembros del Núcleo Familiar del cantón Santo Domingo "inadmitió la acción de protección propuesta" al establecer que no se vulneraron los derechos invocados por la accionante. En contra de esta sentencia, la accionante interpuso recurso de apelación.

5.1.3. El 7 de diciembre de 2017, la Sala Multicompetente de la Corte Provincial de Santo Domingo de los Tsáchilas rechazó el recurso de apelación, confirmando la sentencia de primera instancia.

5.1.4. El 8 de enero de 2018, Martha del Carmen Obando Guayachico presentó una demanda de acción extraordinaria de protección en contra de la referida sentencia de apelación.

6. De lo antes expuesto se advierte, principalmente, lo que sigue:

6.1. Dos días después de haber presentado la demanda contencioso-administrativa, la accionante presentó una demanda de acción de protección en la que impugnó el mismo acto administrativo.

6.2. Todas las razones de impugnación que se invocaron en la acción de protección fueron previamente planteadas en el juicio contencioso administrativo.

6.3. Al momento de resolverse la acción de protección –en sus dos instancias–, el proceso contencioso administrativo seguía sustanciándose.

6.4. Antes de la emisión de la sentencia en el presente caso (que tiene como antecedente una acción de protección), la pretensión de la accionante ya había sido atendida por la justicia ordinaria en sede de casación, decisión que fue impugnada a través de otra acción extraordinaria de protección, identificada con el número 2158-19-EP, misma que está pendiente de resolución.

7. Por tanto, la accionante, a pesar de que reconoció a la jurisdicción ordinaria como la vía adecuada y eficaz para tutelar sus derechos, activó también la jurisdicción constitucional. Ambos procedimientos se basaron en los mismos cargos específicamente, porque no se habría previsto que la infracción administrativa de negligencia manifiesta se aplique para los notarios. Este caso evidencia que se activó

de manera simultánea la vía constitucional y la vía ordinaria, sobre la base de la misma alegación, lo que, entre otras anomalías, podría ocasionar la emisión de decisiones contradictorias respecto de los mismos hechos.

8. Al respecto se debe considerar que la jurisdicción constitucional no debe ser considerada como una vía paralela de la jurisdicción ordinaria, lo que afectaría "la propia eficacia de las garantías jurisdiccionales […], pues se las distraería de su objeto propio [tutela de derechos fundamentales], para ocuparlas como vías alternativas para tratar asuntos propios de la jurisdicción ordinaria".[3]

9. En este contexto, si bien la jurisprudencia de esta Corte, en reiteradas ocasiones (ver nota al pie de página 2 *supra*), ha sostenido que es una obligación de los jueces que conocen y resuelven acciones de protección, verificar mediante un análisis profundo "acerca de la real existencia de la vulneración de derechos constitucionales en sentencia", en casos como el presente, no cabe tal nivel de exigencia pues fue la propia accionante quien consideró, en un primer momento, que eran los jueces de lo contencioso administrativo los que podían proteger sus derechos.

10. Por tanto, en mi opinión, si una cuestión que ha sido planteada de forma previa en sede ordinaria con los mismos argumentos por lo que se presenta luego una acción de protección, los jueces constitucionales no deberían estar obligados a realizar un análisis exhaustivo respecto de las vulneraciones de los derechos alegados. De ahí que, en este caso, el tribunal de apelación cumplió con su deber de exteriorizar razones suficientes para justificar su decisión.

11. En definitiva, considero que la Sala Multicompetente de la Corte Provincial de Justicia de Santo Domingo de los Tsáchilas no vulneró el derecho al debido proceso en la garantía a la motivación de la accionante por falta de un análisis profundo acerca de la real existencia de la vulneración de derechos constitucionales y, por tanto, correspondía desestimar la acción extraordinaria de protección.

ALI VICENTE LOZADA PRADO

Firmado digitalmente por ALI VICENTE LOZADA PRADO

Alí Lozada Prado
JUEZ CONSTITUCIONAL

[3] CCE, sentencia 253-16-EP/21, párrafo 27.

Razón. - Siento por tal que el voto salvado del Juez Constitucional Alí Lozada Prado, anunciado en la sentencia de la causa 147-18-EP, fue presentado en Secretaría General el 20 de junio de 2023, mediante correo electrónico a las 21:04; y, ha sido procesado conjuntamente con la sentencia. - Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

Voto salvado
Jueza: Carmen Corral Ponce

SENTENCIA 147-18-EP/23

VOTO SALVADO

Jueza Constitucional Carmen Corral Ponce

1. Con el acostumbrado respeto a los argumentos esgrimidos por la jueza ponente y por los magistrados que votaron a favor de la sentencia 147-18-EP/23 de 07 de junio de 2023, me permito disentir con el voto de mayoría y al tenor de lo prescrito en el artículo 92 de la LOGJCC, fundamento mi discrepancia en los siguientes términos.

2. Debo iniciar señalando que el presente voto salvado no se opone al razonamiento esgrimido con respecto a la resolución del problema jurídico del caso en concreto, ya que al igual que en el voto de mayoría, coincido en que la sentencia de la Sala Provincial que negó la acción de protección *vulneró el derecho al debido proceso en la garantía de la motivación* al omitir pronunciarse sobre los cargos relevantes de la demanda.

3. La disidencia gira en torno a la manera en cómo se dispone la medida de reparación integral pues, a mi modo de ver, al no disponerse el reenvío de la causa a fin de que otra composición de la Sala Provincial emita la correspondiente sentencia (porque el mismo alegato fue resuelto por los jueces de lo contencioso-administrativo), implicaría establecer una suerte de *residualidad* de la justicia constitucional frente a la justicia ordinaria.

4. Es por ello que me separo del voto de mayoría cuando se afirma que: "*si la accionante presentó el mismo argumento en sede constitucional y en la vía ordinaria y este argumento obtuvo una respuesta por parte de la administración de justicia, no corresponde ordenar el reenvío para que exista un nuevo pronunciamiento —que incluso podría ser contradictorio— respecto de dicha alegación*" (énfasis agregado).

5. En mi opinión, si los mismos argumentos son planteados en una acción de protección y en una acción contencioso administrativa subjetiva, la respuesta previa por parte de una judicatura no exime a la otra de realizar el correspondiente análisis jurídico.

6. Así las cosas, debo enfatizar que en estos casos los criterios de análisis jurídico son distintos, por cuanto en materia de garantías jurisdiccionales de defensa de derechos constitucionales el examen se centra en la procedencia de declarar y reparar la vulneración de los derechos reconocidos en la Constitución y en instrumentos internacionales de derechos humanos , donde prima la aplicación de principios y reglas específicas, verbigracia, el principio de aplicabilidad directa, supremacía,

fuerza normativa y sujeción constitucional, así como por el principio *iura novit curia* que permite al juzgador formarse criterio de hechos y normas incluso no aducidas expresamente por el accionante, no derivando por ello en *incongruente* respecto a las pretensiones planteadas, conforme al artículo 4 número 13 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional ("**LOGJCC**") y el artículo 140 inciso tercero del Código Orgánico de la Función Judicial ("**COFJ**").

7. Mientras que en una acción contencioso administrativa subjetiva, la alegación de los derechos que el accionante invoca en su demanda, circunscribe el ejercicio del control de legalidad a los mismos, en función del *principio dispositivo* propio de los procesos de la justicia ordinaria, debiendo el órgano jurisdiccional atenerse al *límite procesal* delineado por las posiciones expuestas por las partes, caso contrario, si se desconfigura las pretensiones propuestas por los sujetos procesales la decisión deviene en *incongruente* de conformidad con el inciso segundo del artículo 140 del COFJ.[1]

8. Es así que las garantías jurisdiccionales de defensa de derechos constitucionales cuentan con un diseño propio que les permite a las autoridades judiciales acudir a mecanismos de interpretación específicos determinados en el artículo 3 de la LOGJCC[2] al momento de resolver cargos relacionados a la violación de derechos constitucionales. En tanto que, en la vía contencioso-administrativa, se encuentra inserta dentro las materias que resuelve la justicia ordinaria dentro de la esfera de legalidad.

9. Ahora bien, lo anterior cobra mayor relevancia cuando en la vía judicial ordinaria se rechazan las pretensiones y se mantiene la vigencia jurídica del acto administrativo impugnado (tal como ocurrió en este caso), pues es evidente que *el acto* al cual también se atribuye la vulneración de derechos constitucionales no ha cesado en sus efectos.[3]

10. En estos eventos en particular no se puede impedir su posterior conocimiento por parte de la justicia constitucional, ya que como se dijo previamente, el control de legalidad -por sus límites procesales- puede resultar insuficiente para tutelar derechos de raigambre constitucional. Así, la vía constitucional permite evaluar exhaustivamente si los derechos fundamentales en juego han sido afectados y si la

[1] Lo que en términos prácticos configura los vicios del *ultra*, *extra* y *citra petita*.
[2] Entre ellos se encuentran los criterios de la interpretación evolutiva, sistemática y teleológica, así como a los métodos de la ponderación y proporcionalidad.
[3] Existen casos en los que excepcionalmente no procede el reenvió ya que en la justicia ordinaria se han concedido las pretensiones y dejado sin efecto el acto impugnando, por lo que no resultaría oficioso pronunciarse nuevamente sobre un acto jurídico extinto, a menos, que se advierta la existencia de alguna vulneración de derechos que no haya sido posible reparar por la vía contencioso-administrativa.

actuación del Estado es o no acorde a los estándares constitucionales e internacionales de protección de derechos humanos.

11. En ese orden de ideas también disiento de lo expuesto en la sentencia de mayoría, con respecto a que un pronunciamiento disímil de las dos jurisdicciones (constitucional y contencioso-administrativa) podría acarrear un problema por la coexistencia de sentencias contradictorias; en función de que si una sentencia emitida en el marco de un control de legalidad no estima que existe vulneraciones de derechos fundamentales, aquello no obsta que de forma posterior una decisión constitucional si lo considere y, en consecuencia, es ésta la resolución judicial que se deba acatar.

12. Por otro lado, debo observar que, en mi criterio, la sentencia de mayoría da por sentado que la vía contencioso-administrativa y la constitucional son excluyentes entre sí, cuando esta Corte en el fallo 1962-16-EP/22 reconoció taxativamente que:

> […] el haber impugnado la legalidad de un acto administrativo ante la justicia ordinaria, no excluye per se, la posibilidad de acudir a la justicia constitucional para demandar la vulneración de derechos constitucionales que acarreó dicho acto administrativo. Así, al presentarse una acción de protección corresponde a los jueces efectuar un análisis minucioso y pormenorizado de los hechos del caso y de las pruebas aportadas por las partes, para determinar si ha ocurrido o no una vulneración de derechos constitucionales, antes que desestimar preliminarmente la demanda por la existencia de otros mecanismos judiciales.

13. Por las razones expuestas en el presente voto salvado considero que no es procedente negar el reenvió de una causa cuando en una sentencia de acción extraordinaria de protección se declara la vulneración del derecho al debido proceso en la garantía de la motivación por la falta de respuesta a los cargos relevantes de la demanda de acción de protección.

14. En definitiva, en este caso en particular se debió aceptar la acción extraordinaria de protección y disponer el reenvío de la causa para que otros jueces de la Sala Multicompetente de la Corte Provincial de Justicia de Santo Domingo de los Tsáchilas resuelvan el recurso de apelación desde una perspectiva que incorpore una interpretación y visión constitucional del problema jurídico expuesto en la acción de protección.

CARMEN FAVIOLA CORRAL PONCE

Firmado digitalmente por CARMEN FAVIOLA CORRAL PONCE

Carmen Corral Ponce

JUEZA CONSTITUCIONAL

Razón.- Siento por tal que el voto salvado de la Jueza Constitucional Carmen Corral Ponce, anunciado en la sentencia de la causa 147-18-EP, fue presentado en Secretaría General el 21 de junio de 2023, mediante correo electrónico a las 18:55; y, ha sido procesado conjuntamente con la sentencia.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

Firmado electrónicamente por:
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI

014718EP-5a22b

Caso Nro. 0147-18-EP

RAZÓN.- Siento por tal, que el texto de la sentencia y los votos salvados que antecede fue suscrito el día lunes diecisiete de julio de dos mil veintitrés por el señor presidente de la Corte Constitucional, Alí Lozada Prado; y el día miércoles doce de julio de dos mil veintitrés por la jueza constitucional Carmen Corral Ponce, luego del procesamiento de las observaciones recogidas en la sesión respectiva.- **Lo certifico.-**

Documento firmado electrónicamente.

AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI
SECRETARIA GENERAL DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR

Firmado electrónicamente por:
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI

SALA DE ADMISIÓN
RESUMEN CAUSA No. 28-23-IN

En cumplimiento a lo dispuesto por la Sala de Admisión, mediante auto de 14 de julio de 2023 y de conformidad con lo establecido en el artículo 80, numeral 2, literal e), de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, se pone en conocimiento del público lo siguiente:

CAUSA: Acción pública de inconstitucionalidad de actos normativos

LEGITIMADO ACTIVO: Christian David Cañar Olmedo, Johanna Alexandra Orbe Espinoza, Tania Elizabeth Barba Acosta, Carolina Del Valle Hevia De Brants y Nicolás Mateo Díaz Herrera

CORREOS ELECTRÓNICOS: nicolasdiaz9bhmls@gmail.com; ttanuska24@gmail.com; criss_canarsr@hotmail.com; orbe.johanna@versusabogados.es y kafaplany@gmail.com

LEGITIMADOS PASIVOS: Presidente Constitucional de la República; Procurador General del Estado; Fiscalía General del Estado; y, Asamblea Nacional del Ecuador.

NORMAS CONSTITUCIONALES PRESUNTAMENTE VULNERADAS:

Artículos: 11, numerales 8 y 9; 66, numerales 1, 3 y 82 de la Constitución de la República.

PRETENSIÓN JURÍDICA:

Los accionantes solicitan:

"Se declare la inconstitucionalidad de los artículos [13, 14, 67 y 85] *expuestos en la Ley Orgánica Reformatoria a varios cuerpos legales para el fortalecimiento de*

las capacidades institucionales y la seguridad integral publicada con el No. 279 del Registro Oficial el 29 de marzo del 2023, aprobada por unanimidad, por el Pleno de la Asamblea Nacional del Ecuador el 5 de enero del 2023." Agregado fuera de texto.

"Se declare la inconstitucionalidad de las normas conexas que la Corte estime necesarias para la garantía de derechos constitucionales".

De conformidad con lo dispuesto por la Sala de Admisión, publíquese este resumen de la demanda en el Registro Oficial y en el Portal Electrónico de la Corte Constitucional.

LO CERTIFICO.-

Documento firmado electrónicamente
Dra. Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

Ing. Hugo Del Pozo Barrezueta
DIRECTOR

Quito:
Calle Mañosca 201 y Av. 10 de Agosto
Telf.: 3941-800
Exts.: 3131 - 3134

www.registroficial.gob.ec

IM/FA

El Pleno de la Corte Constitucional mediante Resolución Administrativa No. 010-AD-CC-2019, resolvió la gratuidad de la publicación virtual del Registro Oficial y sus productos, así como la eliminación de su publicación en sustrato papel, como un derecho de acceso gratuito de la información a la ciudadanía ecuatoriana.

"Al servicio del país desde el 1º de julio de 1895"

El Registro Oficial no se responsabiliza por los errores ortográficos, gramaticales, de fondo y/o de forma que contengan los documentos publicados, dichos documentos remitidos por las diferentes instituciones para su publicación, son transcritos fielmente a sus originales, los mismos que se encuentran archivados y son nuestro respaldo.