

**SEÑORES JUECES DEL PLENO DE LA CORTE CONSTITUCIONAL. -**

**DOCTORA MARÍA AUXILIADORA MOSQUERA**, en calidad de Coordinadora General de Asesoría Jurídica Encargada y Delegada del Ministro de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana, conforme lo acredito con la Acción de Personal No. 02225 de 3 julio de 2023 y el Acuerdo Ministerial Nro. 0000007, de 6 de febrero de 2019, cuyos documentos habilitantes acompaño y pido expresamente sea incorporado al proceso; ante Usted comparezco, dentro de la Acción Pública de Inconstitucionalidad, signada con el Caso Nro. **15-21-IN** propuesta por la Defensora Pública Nina Guerrero, en acatamiento de su pedido de defensa sobre la constitucionalidad del Acuerdo Ministerial Nro. 0000085, ante Usted comparezco y dentro del término manifiesto:

**I. FUNDAMENTACIÓN JURÍDICA. -**

**1.1 Constitución de la República del Ecuador:**

El **artículo 9**, establece: *“Las personas extranjeras que se encuentren en el territorio ecuatoriano tendrán los mismos derechos y deberes que las ecuatorianas, de acuerdo con la Constitución”*.

El **artículo 82**, ordena: *“El derecho a la seguridad jurídica se fundamenta en el respeto a la Constitución y en la existencia de norma previas, claras, públicas y aplicadas por las autoridades competentes”*.

**Artículo 436.-** *“La Corte Constitucional ejercerá, además de las que le confiera la ley, las siguientes atribuciones: (...) 2. Conocer y resolver las acciones públicas de inconstitucionalidad, por el fondo o por la forma, contra actos normativos de carácter general emitidos por órganos y autoridades del Estado. La declaratoria de inconstitucionalidad tendrá como efecto la invalidez del acto normativo impugnado”*.

**1.2 Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional:**

**Artículo 75.-** *“Para ejercer el control abstracto de constitucionalidad, la Corte Constitucional será competente para: d) Actos normativos y administrativos con carácter general”*.

**Artículo 96.-** *“Efectos del control de constitucionalidad. - (...) 4. Las sentencias producen efectos generales hacia el futuro. De manera excepcional se podrán diferir o retrotraer los efectos de las sentencias, cuando sea indispensable para preservar la fuerza normativa y superioridad jerárquica de las normas constitucionales, y la plena vigencia de los derechos constitucionales”*.

**Artículo 139.-** *“Efectos de la declaratoria de inconstitucionalidad. - Por regla general, la declaratoria de inconstitucionalidad de los actos normativos y administrativos de carácter general tendrá efectos hacia el futuro”*.

**Artículo 161.-** *“Alcance de la interpretación. - La Corte Constitucional no podrá, a través de un dictamen de interpretación, ejercer ninguna de las facultades para las cuales la Constitución y esta ley contemplan un procedimiento determinado, en especial: (...) 5. Declarar de oficio la inconstitucionalidad de normas conexas en los casos sometidos a su conocimiento”*.

### 1.3 Ley Orgánica de Movilidad Humana:

**Artículo 64.-** “Son requisitos esenciales para el otorgamiento de una visa de residencia temporal o permanente, los siguientes: 4. Acreditar los medios de vida lícitos que permitan la subsistencia de la persona solicitante y de su grupo familiar dependiente. En el caso de las personas solicitantes en las calidades 2, 3 y 4 del artículo referente a residencia permanente, la persona en quien se amparan para su solicitud de residencia podrá acreditar los medios de vida necesarios para la subsistencia de los amparados”.

### 1.4 Reglamento a la Ley Orgánica de Movilidad Humana:

**Artículo 58.-** “Para la obtención de las visas de residentes, el órgano administrativo competente del Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana, en cuanto a los requisitos generales establecidos en la Ley Orgánica de Movilidad Humana, considerará lo siguiente: 5. Acreditar los medios de vida lícitos que permitan la subsistencia de la persona solicitante y de su grupo familiar dependiente, de conformidad con el protocolo expedido por la autoridad de movilidad humana”.

### 1.5 Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional:

**Artículo 3.-** “De conformidad con lo establecido en la Constitución de la República y la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, la jurisprudencia constitucional y otras normas legales, la Corte Constitucional tiene las siguientes competencias: (...) d) Actos normativos y administrativos con carácter general”.

**Artículo 67.-** “Legitimación de personería. - La demanda de inconstitucionalidad podrá ser presentada por cualquier ciudadano o ciudadana, individual o colectivamente; en este último caso deberán designar un procurador común que los represente. Cuando la demanda sea presentada por una persona jurídica de derecho público o privado, se legitimará la calidad de los comparecientes”.

La Doctrina respecto a la inconstitucionalidad, sobre la sentencia modulativa de la interpretación condicionada de normas infraconstitucionales, señala: “Sobre el control abstracto de constitucionalidad, la Corte Constitucional del Ecuador como máximo intérprete de la Constitución, pero no el único, en uso de sus atribuciones constitucionales (Art. 429 CRE) puso de relieve esa facultad para apartarse del dualismo que exigía el sistema constitucional clásico, ya que debía decidir sólo como legislador negativo, es decir se encargaba de eliminar normas o ratificar su constitucionalidad. Apartarse de aquellas tradiciones constitucionales, decidió realizar un ejercicio que, a través de la interpretación constitucional, generó una interpretación con la cual la norma examinada (artículo 3 de la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado) estaría conforme a la Constitución. Respecto de la acusación de inconstitucionalidad de los actos administrativos con efectos generales contenidos en los oficios No.- 5569 de 05 de enero del 2009 –el contenido de la segunda respuesta se declaró inconstitucional-, instrumentos que versaban sobre los recursos públicos que recibía Quiport en calidad de tarifas cuando la Corte encontró que se trataban de tasas aeroportuarias. Al tiempo que una vez que se analizó las normas principales consideró que otras normas puestas en su conocimiento fueron declaradas inconstitucionales por conexidad. La inconstitucionalidad por conexidad reconocida en el artículo 436 numeral 3, se refiere a una potestad que le corresponde ejercer a la Corte Constitucional, de oficio siempre y cuando la norma principal sobre la que se sustenta una norma secundaria hubiera sido declarada inconstitucional o aquellas normas que mantienen íntima relación con otras normas vigentes en el ordenamiento jurídico, siempre que pertenezcan a la misma materia. Principio de unidad de materia (...)”.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> BRUNIS, Roberto – Sentencias Constitucionales, Análisis ponencias y decisiones de un juez – página 107-108.

Además, el ex Juez de la Corte Constitucional Roberto Bhrunis, reflexiona lo siguiente: *“El Estado constitucional es un modelo del Estado superador de los del Estado absoluto y del Estado legislativo. Responde a una concepción nueva del Derecho (neo iusnaturalista o neopositivista según se lo mire), mientras que el Estado absoluto se entiende desde el iusnaturalismo y el legislativo desde el positivismo jurídico. En función del órgano que ejerce el control de constitucionalidad la doctrina identifica tres sistemas: el estadounidense o difuso, el austriaco o concentrado y el mixto. En el Ecuador el control concreto de constitucionalidad es de carácter concentrado, pues se ejerce por la Corte Constitucional mediante la cuestión de inconstitucionalidad que le formulan los jueces que motivadamente tengan dudas acerca de la constitucionalidad de una norma. En cuanto al control abstracto, también corresponde a la Corte, la que lo ejerce mediante distintos mecanismos preventivos y represivos, desde la acción pública de inconstitucionalidad, al alcance de cualquier ciudadano, hasta el control de normas conexas e incluso de omisiones normativas. Según cierta crítica del neoconstitucionalismo principalista, este podría devenir en un activismo judicial neoiusnaturalista. Sin embargo, una alternativa neopositivista del mismo sería problemática frente a la diversidad de fuentes del derecho contemporánea y el control de convencionalidad, quedando entonces abierta la interrogante acerca de la necesidad de una convergencia entre concepciones jurídicas antagónicas”.*<sup>2</sup>

## **II. INDICACIÓN DE LAS DISPOSICIONES ACUSADAS COMO INCONSTITUCIONALES POR LA ACCIONANTE. -**

La disposición impugnada por inconstitucionalidad de fondo, por la representante de la Defensoría Pública es el Acuerdo No. 0000085, publicado en el Registro Oficial Nro. 534, de 19 de julio de 2019.

*“Art. 1.- Definición de medios de vida lícitos. - Para efectos de aplicación de este instrumento se considera como medios de vida lícitos las capacidades profesionales o por competencias; bienes o actividades económicas lícitas, laborales y de auspicio, que permita justificar al menos las necesidades básicas de la persona extranjera y su familiar para subsistir durante el tiempo de permanencia o de residencia en la República del Ecuador.*

*Art. 5.- Medios de vida lícitos en procesos de visado para residencia permanente. - Constituyen medios de vida lícitos para las categorías migratorias previstas en el artículo 63 y 86 de la Ley Orgánica de Movilidad Humana, los siguientes requisitos: a) Residente permanente 21 meses y Residente permanente UNASUR: La persona extranjera deberá presentar uno de los siguientes requisitos:*

- Mecanizado de afiliación al Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social en el que se justifique aportes iguales o superiores a un salario básico unificado del trabajador en general de los seis meses previos a presentar la solicitud de visa;*
- Declaración del Impuesto al valor Agregado (IVA) de los seis meses previos a la solicitud de visa, en las que se deberá justificar ingresos iguales o superiores a un salario básico unificado del trabajador en general por cada mes declarado;*
- Certificados de estados de cuenta bancaria de fuente nacional o extranjera de los últimos 12 meses previos a la solicitud de visa, en los que se justifiquen ingresos regulares y continuos por cada mes con montos iguales o superiores a un salario básico unificado del trabajador en general;*

---

<sup>2</sup> <https://cdn.livechat-files.com/api/file/lc/att/7747781/03c004e382373f31dd0893c2633eef1c/13241.pdf>

• Para las categorías migratorias que no permiten realizar actividades lucrativas podrán presentar documento de auspicio suscrito por el representante legal de la institución domiciliada en el Ecuador debidamente reconocida ante autoridad competente, en el que se comprometa a sufragar todos los gastos de permanencia durante su residencia en el país b) Para las categorías migratorias contempladas en los numerales 2, 3 y 4 del artículo 63 de la Ley Orgánica de Movilidad Humana: La persona extranjera solicitante o quien le ampara podrá justificar los medios lícitos de vida con la presentación de uno de los siguientes requisitos: • Título profesional, de técnico o de tecnólogo; inscrito ante la autoridad competente de la persona extranjera solicitante de la visa o su amparante. • Certificación por competencia laboral, emitida por la institución debidamente acreditada por el Estado ecuatoriano, de la persona extranjera solicitante de la visa o su amparante. • Aviso de entrada al Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social del mes previo a la solicitud de visa, de la persona extranjera solicitante de la visa o su amparante. • Declaración del IVA en el que se justifique ingresos iguales o superiores a un salario básico unificado del trabajador en general del mes previo a la solicitud de visa, de la persona extranjera solicitante de la visa o su amparante. • Certificado de estado de cuenta bancaria de fuente nacional o extranjera en el que se justifique ingresos iguales o superiores a un salario básico unificado del trabajador en general del mes previo a la solicitud de visa, de la persona extranjera solicitante de la visa o su amparante”

En virtud de lo preceptuado en el artículo 75, numeral 1, literal d) de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, la Corte Constitucional es el órgano competente para conocer y resolver las acciones de inconstitucionalidad por “actos normativos y actos administrativos de carácter general”. Sin embargo, es importante que el máximo organismo de interpretación, considere que dejar sin efecto un acto normativo, que por unidad normativa sigue la lógica tanto de la Ley Orgánica de Movilidad Humana, como del Reglamento a la Ley Orgánica de Movilidad Humana respecto de los medios lícitos de vida, resulta un acto impulsado por la Defensora Pública desproporcionado, en razón de que el propio ciudadano César Desir goza de residencia permanente y fue quien cumplió dicho requisito previsto en la norma jurídica.

Huelga señalar que, en el caso del señor César Desir, obtuvo la residencia permanente en base al principio de reunificación familiar y el Acuerdo Nro. 0000085, justamente permite el cumplimiento de dicho requisito a través de una Declaración Juramentada, lo que indudablemente facilita la permanencia de los ciudadano extranjeros para la obtención de la categoría migratoria regular, razón suficiente para que la Corte Constitucional no permita la desnaturalización de la acción de inconstitucionalidad.

### **III. BREVE INFORME DEL CIUDADANO CÉSAR DESIR.-**

El ciudadano de origen haitiano César Desir, el 10 de septiembre de 2019 solicitó visa permanente en el país, como afirmó en su declaración juramentada ante el Notario Décimo Cuarto del cantón Quito, señala que se dedica a cuidar carros, así como se amparó en hija nacida en el Ecuador y por principio de reunificación familiar, la Dirección Zonal 9 del Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana aprobó su visa de residencia permanente; como prueba documental anexo las 41 fojas debidamente certificadas por la Directora Zonal 9 del Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana.

Conviene aclarar que hacemos alusión al caso ut supra, puesto que la representante de la Defensoría Pública señala: “El caso del señor Cesar Desir es un claro ejemplo de las vulneraciones de derechos que provoca la aplicación del protocolo del Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana (...); argumento por demás falaz y fuera de la realidad, puesto que gracias al Acuerdo Ministerial Nro. 0000085, el señor César Desir presentó la Declaración Juramentada que le permitió solventar el requisito de los medios lícitos de vida, lo que determinó la obtención de la categoría migratoria permanente.

#### IV. IMPROCEDENCIA DE LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. –

##### 4.1.- RESPECTO A LA SUPUESTA INCONSTITUCIONALIDAD QUE ATENTA CONTRA EL PRINCIPIO DE IGUALDAD AL SOLICITAR LOS MEDIOS DE VIDA LÍCITOS

El Estado ecuatoriano, de conformidad con las disposiciones de la Constitución de la República, la Ley Orgánica de Movilidad Humana y su Reglamento, su normativa secundaria y todas las disposiciones contenidas en los instrumentos internacionales de los cuales es parte, acoge a todas las personas extranjeras en situación de movilidad humana, independientemente de la nacionalidad o condición migratoria.

En tal sentido, resulta indispensable tener en cuenta lo que el artículo 9 de la Constitución de la República dispone: *“Las personas extranjeras que se encuentran en el territorio ecuatoriano tendrán los mismos derechos y deberes que las ecuatorianas de acuerdo con las Constitución”*, asimismo, el artículo 392 de la Norma Suprema determina la obligación del Estado de velar por los derechos de las personas en movilidad humana, para lo cual ejercerá la rectoría de la política de movilidad humana a través de los órganos competentes, es decir señora Juez Constitucional se trata de un mandato constitucional, que la Ley Orgánica de Movilidad Humana en el artículo 58 determina como un requisito que el solicitante de visa debe cumplir, previa la obtención de la categoría migratoria.

Entonces, señora Juez Ponente con la reforma a la Ley Orgánica de Movilidad de Humana, el artículo 64 establece: *“Acreditar una de las condiciones establecidas en esta Ley para la residencia permanente; 2. Pasaporte válido y vigente o documentos de viaje o identidad reconocidos a través de instrumentos internacionales; 3 Certificado de antecedentes penales de su estancia en el Ecuador para residentes temporales. En los demás casos se presentará el certificado del Estado de origen o en los que hubiese residido durante los últimos cinco años. Se exceptúa de esta obligación a las personas no imputables penalmente; 4.- No ser considerado como una amenaza o riesgo para la seguridad interna según la información que dispone el Estado ecuatoriano; 5. Acreditar los medios de vida lícitos que permitan la subsistencia de la persona solicitante y de su familia (...).”*

Queda claro, que los medios de vida lícitos no es un invento del Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana como de manera falaz arguye la representante de la Defensoría Pública, puesto que se trata de una norma jurídica debatida y aprobada por el Poder Legislativo, que tiene por objeto exigir una migración ordenada por parte de los ciudadanos extranjeros que solicitan permanecer en el país; otra sería la suerte del Estado ecuatoriano si entregará las categorías migratorias de manera caótica como sugiere la representante de la Defensoría Pública, en la dinámica propuesta por la Defensoría Pública queda claro que el índice por inseguridad ciudadana tendría factores más catastróficos, tanto para extranjeros como para los ciudadanos que residen en nuestro país.

Respecto a la expedición del Acuerdo Ministerial Nro. 0000085, su expedición obedeció a la obligación y la potestad del Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana para describir taxativamente el procedimiento para demostrar los medios de vida lícitos, con la finalidad de obtener la residencia permanente en el país, que por unidad normativa dicho requisito ya se encontraba ordenado en la Ley Orgánica de Movilidad Humana (Artículo 64, numeral 4), así como, dicho mandato legal se encuentra previsto en el artículo 29, numeral 4 del Reglamento a la Ley Orgánica de Movilidad Humana.

## V. ARGUMENTACIÓN. -

Queda claro señora Juez Constitucional, que por principio de unidad normativa el Acuerdo Nro. 0000085, publicado en el Registro Oficial No. 534, de 19 de julio de 2019, que en esencia se trata de un acto normativo expedido por el Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana, que respeta la jerarquía de normas superiores, tanto del Reglamento a la Ley Orgánica de Movilidad Humana (Artículo 58), como de la Ley Orgánica de Movilidad Humana respecto a los medios lícitos de vida (Artículo 64), mandato que mantiene la lógica de los medios lícitos de vida conectado al salario básico unificado. En función de que legislador ecuatoriano, entiende que los medios de vida lícita de un ciudadano extranjero que pretende obtener su legalidad en el país, necesita demostrar ante el Estado solicitante de categoría migratoria que podrá satisfacer sus necesidades básicas y las de su familia. Dicha práctica jurídica no es ajena al concierto internacional, puesto que para la visa en otro país solicitan dicho requisito de una manera más radical y obligatoria, caso contrario la condición migratoria es negada.

Más bien nuestra legislación infra constitucional en el ámbito de movilidad humana, sigue una suerte de favorabilidad, que en el caso del Acuerdo Nro. 0000085, publicado en el Registro Oficial No. 534, de 19 de julio de 2019, permite que los medios de vida lícitos sean demostrados a través de una declaración juramentada ante Notario Público.

A su vez, es preciso señalar que las decisiones adoptadas por el Estado ecuatoriano a través del Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana obedecen también a cuestiones político-económicas internas, toda vez que la migración inusual de extranjeros desborda las capacidades y recursos nacionales para insertar adecuadamente a los ciudadanos de las distintas nacionalidades en el país, habida cuenta de una situación económica ecuatoriana que debe superar grandes retos, con una economía con el PIB más bajo de la región, comparado con otros países, tales como Colombia, Perú y Chile (según el Banco Mundial); economía que debe cubrir las necesidades básicas de grandes segmentos de la población ecuatoriana, y que a su vez debe asegurar una vida digna para los nacionales, así como para los extranjeros que se encuentren en territorio ecuatoriano, puesto que conforme lo establecido en la Constitución de la República, los extranjeros tiene los mismos derechos y deberes que los ecuatorianos, y por tanto, es deber fundamental de este Estado poder brindarles seguridad, salud, trabajo, protección entre otros a los ciudadanos, en este caso, de nacionalidad venezolana, lo cual se efectuaría con recursos que en el momento el país no cuenta. Entonces señora Juez, al amparo del principio de igualdad, sí a los nacionales se nos exige que contribuyamos a la política fiscal del Estado, al menos al ciudadano que quiera permanecer se le solicita que demuestre sus medios de vida lícitos que cubran sus necesidades básicas y las de su Familia.

Además, por principio de legalidad, la exigencia jurídica sobre los medios lícitos de vida, tiene que ver con uno de los requisitos que ordena la norma jurídica previa la obtención de la categoría migratoria; expertos en el tema de seguridad nacional, afirman que la inseguridad ha aumentado debido a la falta de empleo y por ende constituye aquella brecha financiera, a través de la cual las personas se ven avocadas presuntamente a delinquir, en consecuencia se solicita a su Autoridad, se pondere el interés general conectado con la seguridad ciudadana que debe brindar el Estado a sus ciudadanos sean estos nacionales o extranjeros, para que tengan la tranquilidad de residir e invertir en el país; lo contrario se tornaría en un problema de diáspora migratoria, que afectaría indudablemente a la seguridad ciudadana tanto de ecuatorianos como de extranjeros que se encuentran en el país.

Al propio tiempo, es imperativo que el Estado ecuatoriano, incluyendo a la Corte Constitucional incentive a ecuatorianos y extranjeros se respete la seguridad jurídica, es decir que las normas jurídicas previas, claras y públicas sean cumplidas a cabalidad; lo contrario determinará un populismo normativo cuyos mayores afectados serán los propios ciudadanos, en función de que

los índices de criminalidad aumentarán insosteniblemente, pudiendo ser criticado nuestro país a nivel internacional por no regular la movilidad humana en el Ecuador.

Sobre la base de toda la argumentación desarrollada, esta Secretaría de Estado solicita se inadmita la presente acción pública de inconstitucionalidad del Acuerdo Nro. 0000085, publicado en el Registro Oficial Nro. 534, de 19 de julio de 2019.

#### **VI. AUTORIZACIONES, CITACIONES Y NOTIFICACIONES. -**

Autorizo a los profesionales en derecho: Dra. Dayra Muñoz, Dra. Cristina Terán, y Abg. Diego Mora Echeverría como abogados patrocinadores del Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana, quienes están autorizados a presentar cuanto escrito y realizar cuanta diligencia sea necesaria en defensa de esta Secretaría de Estado, en la presente demanda. Notificaciones que nos correspondan las recibiremos en el Casillero Constitucional # 273 y en la Casilla Judicial # 1679 del Palacio de Justicia de Quito. Así como en los correos electrónicos: [dajpdn@cancilleria.gob.ec](mailto:dajpdn@cancilleria.gob.ec), [mmosquera@cancilleria.gob.ec](mailto:mmosquera@cancilleria.gob.ec), [dmunozp@cancilleria.gob.ec](mailto:dmunozp@cancilleria.gob.ec) y [dmorae@cancilleria.gob.ec](mailto:dmorae@cancilleria.gob.ec).

Firmo en la calidad que comparezco, acompañada de la Directora de Asesoría Jurídica y Patrocinio en Derecho Nacional, Subrogante.

Dra. María Auxiliadora Mosquera  
**Coordinadora General de Asesoría Jurídica, Encargada**  
**Mat. 17-1993- 103**

Mgs. Dayra Muñoz  
**Directora de Asesoría Jurídica y Patrocinio en Derecho Nacional, Subrogante**  
**Mat. 17-2003- 326**

Ab. Diego Mora Echeverría  
**Mat. 17-2013 - 424**