

Jueza ponente: Daniela Salazar Marín

SALA DE ADMISIÓN DE LA CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR. - Quito, D.M., 21 de mayo de 2021.

VISTOS. - El Tribunal de la Sala de Admisión de la Corte Constitucional del Ecuador, conformado por los jueces constitucionales Agustín Grijalva Jiménez y Enrique Herrería Bonnet, y la jueza constitucional Daniela Salazar Marín, en virtud del sorteo realizado por el Pleno de la Corte Constitucional en sesión de 21 de abril de 2021, **avoca** conocimiento de la causa **No. 15-21-IN, acción pública de inconstitucionalidad.**

I. Antecedentes procesales

1. El 18 de febrero de 2021, Nina Alexandra Guerrero Cacuango, en calidad de defensora pública (en adelante, “la accionante”) presentó acción pública de inconstitucionalidad por el fondo en contra del artículo 5 literales a) y b) del Acuerdo Ministerial No. 0000085 de 2 de julio de 2019, a través del cual el Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana expidió el “Protocolo para acreditar medios de vida lícitos que justifiquen la subsistencia de la persona solicitante y de su grupo familiar dependiente en los procesos de visados”, que disponen:

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;*
- *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*

Página 1 de 6

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.*
- *Pago del impuesto predial de un bien inmueble, el mismo que deberá ser del año previo a la solicitud de visa, en el que se haga constar el nombre de la persona extranjera solicitante de visado de su amparante.*
- *Certificado o constancia de inversión en una institución financiera nacional o extranjera a nombre de la persona extranjera solicitante de la visa o su amparante.*

II. Oportunidad

2. Según el artículo 138 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (LOGJCC), la acción de inconstitucionalidad en contra de actos normativos no parlamentarios y actos administrativos de carácter general puede ser solicitada en cualquier tiempo. En consecuencia, la demanda es oportuna.

III. Pretensión y sus fundamentos

3. La accionante considera que las normas impugnadas del acuerdo ministerial en cuestión son incompatibles con el derecho y principio a la igualdad y no discriminación (artículo 11.2 de la Constitución), al principio del interés superior del niño, al derecho a la unidad familiar, al derecho al desarrollo integral de las niñas, niños y adolescentes en un entorno familiar (artículos 44 y 45), al principio de reserva de ley (artículo 132) y al derecho a la seguridad jurídica (artículo 82).
4. En relación con el principio y derecho de igualdad y no discriminación, la accionante cita jurisprudencia y opiniones consultivas de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos, así como observaciones generales del Comité de Derechos Humanos que desarrollan el contenido de este derecho y principio, e indica que las disposiciones del artículo 5 del protocolo en cuestión cuando se refiere a “*medios de vida lícitos*”,

... excluyen de manera directa a todas aquellas personas extranjeras que no cuentan con un trabajo denominado "adecuado o pleno"; y, a quienes perciben como ingreso mensual una cantidad inferior a un salario básico unificado del trabajador en general. Es decir, a todas aquellas personas extranjeras que integran el 60.5% de la población que compone la tasa de empleo bruto en el Ecuador. La cifra de 60.5% que no cuenta con empleo adecuado o pleno, según los datos del Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INEC) está integrada por aquellas personas inmersas en el subempleo, otro empleo no pleno, empleo no remunerado y empleo no clasificado...

5. En este sentido, a criterio de la accionante,

De las estadísticas presentadas (...) el mayor porcentaje de población con empleo, percibe un ingreso inferior al salario básico unificado del trabajador en general, y lo hace en condiciones distintas al empleo pleno; es decir, a través de trabajos autónomos, sin los beneficios de seguridad social, con horas de trabajo distintas, u otras condiciones que no les permite generar ingresos equivalentes o superiores al Salario Básico Unificado del trabajador en general como exige el MREMH para considerarlo como medio de vida lícito; por lo que, las personas bajo esas categorías, como los comerciantes informales, los vendedores ambulantes o los cuidadores de vehículos, además de encontrarse en situaciones de vulnerabilidad por su condición socio-económica, implícitamente se las considera sin medios de vida lícitos.

6. La accionante considera que las normas impugnadas realizan una distinción injustificada en función tanto de la condición socioeconómica, como de la condición de persona extranjera, pues dichos requisitos económicos solo son aplicables a las personas extranjeras que buscan acceder a una categoría migratoria de residencia en el país. A juicio de la accionante, las normas impugnadas, además promueven la situación de vulnerabilidad que las personas migrantes experimentan por su propia condición, puesto que impone obstáculos económicos para su regularización migratoria.
7. Por otra parte, en relación con el principio del interés superior del niño, el derecho a la unidad familiar y el derecho al desarrollo integral de las niñas, niños y adolescentes en un entorno familiar, la accionante cita opiniones consultivas de la Corte Interamericana que desarrollan el contenido de estos principios y derechos, y manifiesta que

Si bien los Estados tienen la facultad de elaborar y ejecutar sus propias políticas migratorias, incluyendo el control del ingreso, residencia y expulsión de extranjeros; a su vez, cuando un Estado adopta una decisión que involucra alguna limitación al ejercicio de cualquier derecho de una niña o un niño, debe tomar en cuenta su interés superior y ajustarse rigurosamente a las disposiciones que rigen esa materia. En ese sentido, la regulación para que una persona extranjera obtenga la residencia permanente por amparo en hijo ecuatoriano, de ninguna manera debería contener restricciones que afecten el ejercicio del derecho a la vida familiar, como actualmente contiene la norma acusada de inconstitucional.

8. Asimismo, la accionante alega que las normas impugnadas restringen de forma injustificada, “el derecho a la residencia en base a la condición económica de los padres de un niño ecuatoriano” y afecta “el derecho a la vida familiar de éste, ya que se deja a los padres en riesgo de ser sometidos a procesos de salida forzosa como la deportación, y consecuentemente la separación de los miembros de ese núcleo familiar”.
9. En cuanto al principio de reserva de ley y el derecho a la seguridad jurídica, la accionante indica que si bien la Ley Orgánica de Movilidad Humana ha previsto como un requisito para acceder a la residencia en el país el justificar los medios de vida lícitos de la persona extranjera, y ha dispuesto que sea el Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad la entidad que determine las formas para verificar el cumplimiento de dicho requisito, esto no justifica “imponer un monto económico para definir la licitud del requisito, pues ello implicaría que todo lo que esté por debajo de dicho monto (un salario básico unificado del trabajador en general) deja de ser lícito, por el solo hecho de su diferencia cuantitativa, más no por su procedencia”.
10. Además, a criterio de la accionante, la exigencia del requisito económico de un salario básico unificado modifica sustancialmente lo establecido en la Ley Orgánica de Movilidad Humana

que, de forma general, se refiere a medios de vida lícitos. Al respecto, la accionante indica:

Toda persona extranjera que ejerce una actividad lícita para su subsistencia, según la Ley tiene la facultad de solicitar la residencia en Ecuador, cumpliendo los demás requisitos, independientemente de la cantidad de dinero que dicha actividad lícita le genere. Así, un cuidador de vehículos, un vendedor ambulante, un comerciante autónomo, un trabajador en relación de dependencia, todos ejercen actividades lícitas para su subsistencia digna, por tanto todos cumplen con el requisito de tener una actividad lícita que permite su subsistencia al tenor de lo previsto en la Ley.

11. Sobre la base de los argumentos expuestos, la accionante solicita que se declare inconstitucional y se expulse del ordenamiento jurídico lo siguiente:

Del artículo 5 literal a) primer inciso la frase "se justifique aportes iguales o superiores a un salario básico unificado del trabajador en general";

Del artículo 5 literal a) segundo inciso la frase "deberá justificar ingresos iguales o superiores a un salario básico unificado del trabajador en general";

Del artículo 5 literal a) tercer inciso la frase "con montos iguales o superiores a un salario básico unificado del trabajador en general";

Del artículo 5 literal b) quinto inciso la frase "se justifique ingresos iguales o superiores a un salario básico unificado del trabajador en general";

Del artículo 5 literal b) sexto inciso la frase "se justifique ingresos iguales o superiores a un salario básico unificado del trabajador en general".

12. Por último, la accionante solicita la suspensión provisional de las normas impugnadas ya que su vigencia "genera violaciones a derechos constitucionales e incrementa la vulnerabilidad en la que se encuentran las personas extranjeras en Ecuador, principalmente aquellas que cumpliendo todos los requisitos para obtener una residencia en el país, no pueden hacerlo al no justificar un ingreso igual o superior al salario básico del trabajador en general". Al respecto, la accionante indica que "miles de personas extranjeras estarían quedando en situación irregular al verse impedidas de obtener la residencia en razón de su condición económica" y existe el riesgo de separación de familias.

IV. Requisitos

13. El artículo 140 de la LOGJCC establece que, "Los procesos de inconstitucionalidad de actos normativos que se tramiten en la Corte Constitucional se sujetarán a las reglas de procedimiento previstas en el Capítulo II del Título III de la presente ley".
14. En tal sentido, el artículo 83 de la LOGJCC establece que la inadmisión de la acción de inconstitucionalidad procederá cuando la acción no cumpla los requisitos de la demanda, siempre que no sean subsanables. De la lectura de la demanda se verifica que ésta cumple con los requisitos establecidos en el artículo 79 de la LOGJCC, por lo que la acción se considera completa y por ende es admisible.

V. Solicitud de suspensión provisional

15. El artículo 79 numeral 6 de la LOGJCC establece que la demanda de inconstitucionalidad contendrá, entre otros requisitos: “[l]a solicitud de suspensión provisional de la disposición demandada **debidamente sustentada**, cuando a ello hubiere lugar; sin perjuicio de la adopción de otras medidas cautelares conforme la Constitución y esta Ley” (el énfasis es propio). Esta Corte Constitucional ha establecido que los requisitos de procedencia de las medidas cautelares son: “i) hechos creíbles o verosimilitud; ii) inminencia; iii) gravedad; y, iv) derechos amenazados o que se están violando”¹.
16. De la revisión integral de la demanda y conforme lo establecido en el párr. 12 *ut supra*, este Tribunal no verifica que la accionante haya proporcionado elementos suficientes para justificar el cumplimiento de los requisitos de procedibilidad de las medidas cautelares referidas. En particular, la accionante no ha remitido información que permita a este Tribunal presumir, de forma razonable, que exista la inminencia de un daño grave que exija la suspensión de las normas impugnadas. Por lo que corresponde negar el pedido de solicitud de suspensión de normas.

VI. Decisión

17. Sobre la base de los antecedentes y consideraciones que preceden, este Tribunal de la Sala de Admisión de la Corte Constitucional resuelve **ADMITIR** a trámite la acción pública de inconstitucionalidad **No. 15-21-IN**, sin que esta decisión implique un pronunciamiento de fondo respecto a la norma cuya inconstitucionalidad se demanda, y **NEGAR** la solicitud provisional de suspensión de las normas impugnadas. En consecuencia, se dispone:
- Correr traslado con este auto al Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana a fin de que, **en el término de quince (15) días**, intervenga, defendiendo o impugnando la constitucionalidad del acuerdo ministerial impugnado, debiendo señalar correos electrónicos para futuras notificaciones. Asimismo, con el objeto de que remita el expediente con los informes y demás documentos que dieron origen a las normas impugnadas.
 - Notificar con el presente auto a la Presidencia de la República y al Procurador General del Estado.
 - Poner en conocimiento de la ciudadanía la existencia del presente proceso a través de la publicación de un resumen completo y fidedigno de la demanda en el Registro Oficial y en el portal electrónico de la Corte Constitucional.
18. En el marco de lo dispuesto en el artículo 7 de la Resolución N° 007-CCE-PLE-2020, se solicita a las partes procesales que utilicen el módulo de “SERVICIOS EN LÍNEA” en su página web institucional <https://www.corteconstitucional.gob.ec/> para el ingreso de escritos y demandas. La herramienta tecnológica SACC (Sistema Automatizado de la Corte Constitucional) será la única vía digital para la recepción de demandas y escritos, en tal razón, no se recibirán escritos o demandas a través de correos electrónicos institucionales. Igualmente se receptorá escritos o demandas presencialmente en la oficina de Atención Ciudadana de la Corte Constitucional, ubicada en el Edificio Matriz José Tamayo E10 25 y

¹ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No. 66-15-JC/20, 10 de septiembre de 2019, párr. 26.

Lizardo García, de lunes a viernes desde las 8h00 de la mañana hasta las 16h30 horas.

19. Notifíquese y cúmplase.-

Agustín Grijalva Jiménez
JUEZ CONSTITUCIONAL

Enrique Herrería Bonnet
JUEZ CONSTITUCIONAL

Daniela Salazar Marín
JUEZA CONSTITUCIONAL

RAZÓN.- Siento por tal que el auto que antecede fue aprobado por unanimidad, en sesión del Primer Tribunal de Sala de Admisión, de 21 de mayo de 2021.- Lo certifico.

Aída García Berni
SECRETARIA SALA DE ADMISIÓN