

Quito, D.M., 10 de julio de 2025

CASO 7-25-TI

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

DICTAMEN 7-25-TI/25

Resumen: La Corte Constitucional dictamina que la denuncia al “Estatuto Migratorio entre la República del Ecuador y la República Bolivariana de Venezuela” no contraviene la Constitución.

1. Antecedentes

1. El 06 de julio de 2010, la República del Ecuador suscribió el “Estatuto Migratorio entre la República del Ecuador y la República Bolivariana de Venezuela” (“**Estatuto**”).
2. Mediante dictamen 42-10-DTI-CC de 25 de noviembre de 2010, la Corte Constitucional del Ecuador resolvió que el Estatuto requería aprobación legislativa por parte de la Asamblea Nacional previo a su ratificación, al encontrarse incurso en el artículo 419.4 de la CRE¹ y, que su contenido guardaba armonía con la Constitución. Por su parte, la Asamblea Nacional aprobó el Estatuto mediante resolución de 15 de febrero de 2011. Posterior a ello, mediante decreto ejecutivo 406 de 17 de marzo de 2011 el Estatuto fue ratificado por la República del Ecuador.
3. Mediante oficio MREMH-MREMH-2025-0316-OF de 11 de marzo de 2025, el Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana (“**Ministerio**”) informó a la Secretaría General Jurídica de la presidencia de la República que “se han producido suspensiones y recortes de varias fuentes de financiamiento para los programas que apoyan al Ecuador en materia migratoria canalizada a través de la Organización Internacional para las Migraciones y la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados”. Afirmó que estos Organismos financiaban el proceso de regularización de ciudadanos venezolanos que en el proceso anterior VIRTE 1 –visa de residencia temporal– habían obtenido su certificado de permanencia migratoria.
4. Mediante decreto ejecutivo 560 de 11 de marzo de 2025, Daniel Noboa Azín, en calidad de presidente de la República del Ecuador (“**presidente de la República**”)

¹ CRE, art. 419.4. “La ratificación o denuncia de los tratados internacionales requerirá la aprobación previa de la Asamblea Nacional en los casos que: [...] 4. Se refieran a los derechos y garantías establecidas en la Constitución”.

dispuso al Ministerio que realice las acciones pertinentes para iniciar el proceso de denuncia del Estatuto. En dicho decreto también ordenó que:

Para efectos de la finalización del proceso extraordinario de regularización,² como medida excepcional de reconocimiento de documentos vencidos para personas de nacionalidad venezolana y su grupo familiar, el Ministerio del Interior; Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana; y, el Ministerio de Inclusión Económica y Social podrán emitir la normativa secundaria para el cabal cumplimiento de esta disposición.

5. Mediante oficio T. 524-SGJ-25-0112 de 14 de abril de 2025, el presidente de la República puso en conocimiento de este Organismo su “voluntad de denunciar el ‘Estatuto Migratorio entre la República del Ecuador y el Gobierno de la República Bolivariana de Venezuela’ para ello, con el propósito de continuar el proceso, determine si se requiere de aprobación legislativa previa”.
6. La sustanciación de esta causa le correspondió a la jueza constitucional Teresa Nuques Martínez, quien mediante auto de 30 de mayo de 2025 avocó conocimiento.
7. El 05 de junio de 2025, el Pleno de la Corte Constitucional aprobó el dictamen 7-25-TI/25 (primer momento) en el que determinó que la denuncia del Estatuto requiere aprobación legislativa al estar incurso en el numeral 4 del artículo 419 de la Constitución. También se ordenó la publicación del mismo para abrir el término a las intervenciones de la ciudadanía defendiendo o impugnando su constitucionalidad. El texto fue publicado en el portal web el 11 de junio de 2025; y, en el Registro Oficial el 17 de junio del mismo año.³
8. A la fecha, en el expediente constitucional no consta ninguna comparecencia de la ciudadanía respecto a la constitucionalidad de la denuncia del Estatuto.
9. El 02 de julio de 2025, la jueza sustanciadora avocó conocimiento para realizar el control de constitucionalidad, en su segundo momento, de la denuncia del Estatuto.

2. Competencia

10. El Pleno de la Corte Constitucional es competente para efectuar el control automático

² Esta disposición guardaría conformidad con que, mediante decreto ejecutivo 370 de 23 de Agosto de 2024, se estableció un proceso extraordinario de regularización para personas de nacionalidad venezolana, en situación de movilidad humana irregular y su grupo familiar que ya se encuentren en territorio ecuatoriano, y que, habiendo realizado el proceso de Registro de Permanencia Migratoria dispuesto en el decreto ejecutivo 436 de 01 de junio de 2022, cuenten con certificado de registro de permanencia migratoria caducado y no hayan obtenido un visado dentro de los anteriores proceso de regularizaciones.

³ Dicha información fue remitida a este despacho mediante memorando de Secretaría General CC-SG-2025-391, de 23 de junio de 2025.

de constitucionalidad de la denuncia del Estatuto, de conformidad con los artículos 438 numeral 1 de la Constitución; en concordancia con los artículos 107 numeral 2, 108, 110 numeral 1 y 111 numeral 2 literales b) y c) de la LOGJCC.

3. Planteamiento del problema jurídico

- 11.** El segundo momento de control constitucional de tratados internacionales tiene como finalidad constatar si la denuncia del Estatuto examinado guarda conformidad con la Constitución tanto en su esfera formal [proceso de denuncia] como en su ámbito material [conformidad de la denuncia de su contenido con las normas constitucionales]. De modo que corresponde abordar el análisis desde los siguientes problemas jurídicos:

¿La denuncia del Estatuto es constitucional desde una perspectiva formal?

¿La denuncia del contenido del Estatuto guarda conformidad con la Constitución?

4. Resolución de los problemas jurídicos

4.1. ¿La denuncia del Estatuto es constitucional desde una perspectiva formal?

- 12.** Sobre la denuncia de instrumentos internacionales, el segundo inciso del artículo 420 de la Constitución ha previsto que la autoridad a la que corresponde esta facultad es al presidente o presidenta de la República.
- 13.** En el presente caso, el presidente de la República expresó su “voluntad de denunciar el ‘Estatuto’” mediante oficio T. 524-SGJ-25-0112 de 14 de abril de 2025. Por lo que, se verifica que el presidente de la República, en ejercicio de su facultad exclusiva, expresó y confirmó su voluntad de denunciar el Estatuto. Por lo que no se evidencian vicios que deriven en inconstitucionalidades por la forma.

¿La denuncia del contenido del Estatuto guarda conformidad con la Constitución?

- 14.** La resolución de este problema jurídico corresponde al control material de la denuncia respecto del contenido del Estatuto. Al respecto, el primer inciso del artículo 420 de la Constitución reconoce la posibilidad legítima del Estado de denunciar instrumentos internacionales en ejercicio de su voluntad soberana. Asimismo, tal facultad también se encuentra en el artículo 19 del Estatuto, reafirmando la prerrogativa constitucional y convencional de denuncia de instrumentos internacionales; y, en este caso, del

Estatuto.⁴

15. Ahora bien, el Estatuto se compone de un preámbulo y 19 artículos. En el preámbulo se hace referencia a que las razones para la suscripción del Estatuto son: i) los acuerdos realizados el 26 de marzo de 2010 en el VII Encuentro Presidencial Ecuador-Venezuela; ii) que “no existen seres humanos ilegales y que están llamados a la no criminalización ni penalización de la migración irregular”; iii) que los flujos migratorios deben enmarcarse en la dignidad humana, así como el trato diferenciado de las personas en situación de vulnerabilidad; iv) que debe facilitarse la regularización migratoria y la permanencia de los flujos migratorios; y, v) sobre la base del Plan Nacional de Desarrollo Humano para las Migraciones 2007-2010.
16. Los artículos 1 y 2 del Estatuto determinan el objeto y las definiciones de los términos usados en el mismo. Sobre el objeto prescribe que los nacionales de las Partes que deseen viajar, permanecer de forma temporal o residir en el territorio de la otra podrán hacerlo en los términos y con los requisitos previstos en el Estatuto. En cuanto a las definiciones, describe el significado de “nacionales de una Parte”, “migrantes”, “residencia temporal” y “residencia permanente”. En estas últimas, el Estatuto prescribe que se regirá por la legislación interna de cada Parte.
17. En el artículo 3 del Estatuto se determina que la permanencia por razones de turismo será hasta por 90 días continuos y prorrogable por el mismo periodo. Por su lado, el artículo 4 determina que la residencia temporal podrá tramitarse en las oficinas consulares de la Parte donde quieran permanecer; y, quienes ya se encuentren en el territorio de la otra Parte, pueden regularizar su residencia temporal siempre que hayan ingresado o permanecido de forma regular. Sin perjuicio de ello, el artículo 5 prescribe que la tramitación de la residencia temporal puede realizarse “independientemente de las categorías migratorias con que hubiesen ingresado”.
18. En el artículo 6 se desarrollan los requisitos necesarios para el otorgamiento de la “Visa de Transeúnte o la Visa de No Inmigrante”. Dentro de ellos, se hace constar que deberá adjuntarse el certificado de carencia de antecedentes penales siempre que lo exija la legislación interna. Asimismo, la normativa interna de las Partes determinará las tasas para dicho trámite. Además, el artículo 7 señala que la visa en cuestión puede renovarse por un mismo periodo.
19. En cuanto a la residencia permanente, el artículo 8 indica que los nacionales de una parte con la visa detallada en el párrafo *ut supra*, pueden solicitar la residencia

⁴ Estatuto, artículo 19. “[...]. El presente Estatuto tendrá vigencia indefinida y podrá ser denunciado por cualquiera de las Partes, mediante notificación por escrito, por vía diplomática. La denuncia surtirá efectos seis (06) meses después de la fecha de recibo de la notificación. [...]”.

permanente ante la autoridad respectiva. Adicionalmente, se detalla que tanto el otorgamiento como la vigencia de esta condición -de residente o inmigrante- será determinada por la legislación de cada Parte. Finalmente, se hace constar que deberá adjuntarse el certificado de carencia de antecedentes penales siempre que lo exija la legislación interna. Asimismo, la normativa interna de las Partes determinará las tasas para dicho trámite.

20. Por último, el Estatuto cuenta con una sección de disposiciones generales contempladas en los artículos 9 al 15. En ellos se señalan las autoridades encargadas de apostillar o legalizar documentos, la creación de una Comisión para el seguimiento y aplicación del Estatuto junto a su obligación de reunirse en el primer trimestre de cada año. También se detalla el deber de las Partes de promover, defender y coordinar propuestas y posiciones comunes en materias de carácter migratorio.
21. Dentro de las disposiciones generales también se determina que la visa puede hacerse extensiva a otros beneficiarios.⁵ También se prescribe que los nacionales de una Parte tendrán los mismos derechos y obligaciones que los nacionales de la otra. El Estatuto reconoce la posibilidad de que los nacionales de ambas partes pueden “solicitar en cualquier momento la aplicación de las normas generales establecidas en la legislación vigente de cada Parte”. Finalmente, el Estatuto indica que en todo lo que no se encuentra regulado se sujetará a lo dispuesto en la legislación interna de las Partes.
22. En su disposición transitoria única, el Estatuto establece un plazo de 180 días a partir de la entrada en vigencia del instrumento para que los nacionales de una parte que se encuentren en territorio de la otra regularicen su situación migratoria. También refiere que una vez que ha vencido el plazo, los nacionales que no hayan regulado su situación estarán sujetos a la legislación interna de las Partes.
23. Como disposiciones finales, los artículos 17 al 19 del Estatuto regulan la solución de dudas o divergencias mediante negociaciones amistosas y directas. También se determina el procedimiento para la enmienda o modificación del Estatuto. Finalmente, el artículo 19 detalla la entrada en vigencia del Estatuto, así como su tiempo indefinido de vigencia y la posibilidad de denunciarlo mediante notificación por escrito.
24. De la síntesis detallada anteriormente, se evidencia que la denuncia de este instrumento implica que los Estados parte dejarían de estar vinculados, **exclusivamente**, a los **requisitos simplificados** detallados en el Estatuto para los nacionales de la otra Parte

⁵ Entre ellas, al cónyuge, o a quien permanezca en unión de hecho legalmente reconocida conforme a la legislación interna de las Partes, a los hijos menores de 18 años, a los hijos con capacidades especiales de cualquier edad y a los ascendientes en primer grado, siempre que estos reúnan las condiciones establecidas en los artículos 6 y 8 del presente Estatuto.

contratante respecto de la obtención del visado como: i) turistas, ii) transeúntes o no inmigrantes, o iii) residentes permanentes; entretanto, su normativa interna relativa a la materia se mantiene vigente y sujeta a los procedimientos propios de cada Estado parte; y, es aplicable, en los mismos términos del artículo 14 del Estatuto, pues este prescribe la opción de aplicar ya sea el Estatuto o “las normas generales establecidas en la legislación vigente de cada Parte” para la regularización migratoria. Por ello, tal desvinculación no implica una afectación a derechos y garantías en tanto el Estatuto no es un instrumento constituyente del reconocimiento del derecho a migrar, *per se*; sino que viabilizaba su regularización mediante: o i) los requisitos de la legislación interna; o ii) los requisitos particulares, buscando implementar un procedimiento simplificado.

25. Tal es así, que los artículos 9 y 61 de la Constitución reconocen los mismos derechos y obligaciones a las personas no nacionales que se encuentren en el territorio ecuatoriano; en sentido similar, se reconoce la ciudadanía universal detallada en el artículo 416 numeral 6 *ibídem*. Es decir, la denuncia en cuestión no comporta regresión de derechos, en tanto la igualdad y la libertad respecto de la movilidad humana no nacen del Estatuto, sino que nacen de la dignidad humana, se reflejan en la Constitución y se encuentran desarrolladas en la legislación correspondiente de la materia. En suma, conviene precisar que la legislación relativa a la materia no es dependiente del Estatuto.
26. Por otro lado, si bien el dictamen 42-10-DTI-CC se fundamentó -de manera general- en que el Estatuto trata sobre “derechos a la igualdad y a la libertad en cuanto a la movilidad humana, abarcando disposiciones respecto a los flujos migratorios”, esta Corte encuentra que, en sentido estricto, el contenido del Estatuto abarca la simplificación de ciertos procesos administrativos de cada parte contratante en cuanto a la regularización de los nacionales de una parte contratante en el territorio de la otra, más no en cuanto a su calificación, pues para determinar si una persona es residente temporal o residente permanente, el Estatuto se remite a la ley interna de cada parte contratante (párr. 16 *supra*).
27. Ahora bien, el establecimiento de requisitos para los procesos de regularización migratoria resulta connatural al ejercicio de los derechos a la igualdad y libertad en el marco de la movilidad humana. Es por ello que, la eliminación de dichos procesos o la anulación de estos derechos podría contravenir la Constitución; no así su sola regulación con base en las competencias otorgadas a los órganos encargados de la materia.⁶ Sobre esto, es pertinente recalcar que, no toda variación en los mecanismos

⁶ Los cuales, usualmente, se materializan a través de política pública.

para ejercer derechos podría devenir *ipso iure* en una regresión de derechos.⁷

28. Para esta Corte y en el caso concreto bajo análisis, la voluntad de denuncia del Estatuto no implica la eliminación de procesos de regularización ni la anulación de los derechos identificados. Si bien varía la forma de obtención de las visas, en tanto -como lo explica el presidente de la República- “se han producido suspensiones y recortes de varias fuentes de financiamiento [...] que financiaban el proceso de regularización”,⁸ no elimina el procedimiento *per se*, sino que pasaría a ser el ordinario, previsto también para los nacionales del resto de Estados. En ese sentido, es pertinente analizar si dicha variación comprende una regresión a derechos.
29. Previo a ello, se toma nota de que, el Estatuto prescribe en su artículo 14 que, si bien ampara a los nacionales de ambas partes, los Estados pueden “solicitar en cualquier momento la **aplicación de las normas generales establecidas en la legislación vigente de cada Parte**” [Énfasis agregado]. En consecuencia, desde su vigencia, el Estatuto no excluía la posibilidad de aplicar el régimen legal ordinario; pues, el Estatuto habilita la coexistencia de sus prerrogativas con las de la legislación interna de cada parte contratante. Por lo tanto, la denuncia al Estatuto y sus normas de simplificación no podría implicar una regresión, en tanto que el mismo Estatuto valida la aplicación de la legislación nacional para los procesos de regularización.⁹
30. Para la denuncia bajo análisis, esta ha sido sustentada por el presidente de la República en función de la imposibilidad material de continuar con la implementación del procedimiento simplificado, debido a la suspensión de fuentes de financiamiento internacional.¹⁰ Adicional a ello, esta Corte encuentra que el procedimiento ordinario para regularización no será distinto de aquel ya otorgado a los nacionales de otros países, pues este no depende del Estatuto ni se vería afectado por su eventual denuncia; de modo que -para el caso analizado- esto no supone el deterioro del derecho a migrar. Asimismo, el procedimiento ordinario previsto en la legislación nacional sigue vigente y accesible, y no se han modificado sus requisitos para endurecer el acceso a la regularización.¹¹

⁷ En algunos casos, al considerar la data de instrumento internacional podría no conllevar cambio relevante alguno. Por ejemplo, se toma nota de que el Estatuto reconocía la permanencia bajo la calidad de turista por 90 días y prorrogable por el mismo periodo; mientras que, la LOMH -vigente- en Ecuador, determina la permanencia de turistas suramericanos por hasta 180 días.

⁸ Expediente constitucional, foja 10.

⁹ Así como para la mayor parte del mismo; por ejemplo, en lo que se refiere a las definiciones y otorgamiento de la categoría de residencia temporal y residencia permanente; y, a las tasas por los trámites de regularización.

¹⁰ Fundamento de conveniencia que deberá ser valorado por la Asamblea Nacional en la etapa correspondiente.

¹¹ Sin perjuicio de ello, se recuerda que la política migratoria supone una competencia que, al igual que otras, tiene como límite los derechos y los estándares emitidos por esta Corte respecto de movilidad humana.

31. Cabe recordar que el propio artículo 14 del Estatuto preveía, desde su adopción, una **aplicación alternativa** entre los procedimientos simplificados y las normas generales de cada Estado parte, habilitando expresamente a optar por uno u otro régimen conforme a su legislación interna. En ese sentido, si siempre existió la posibilidad de aplicar la normativa ordinaria, su implementación actual no puede configurar una regresión. Así, se mantiene la protección sustancial del derecho a la movilidad, sin que la eliminación del mecanismo simplificado implique, por sí sola, una regresión inconstitucional.
32. Para el caso del estado ecuatoriano, en cuanto a la normativa nacional, el Estado central, bajo su competencia exclusiva del “registro de personas, nacionalización de extranjeros y control migratorio”, establecida en el artículo 261 numeral 3 de la Constitución, mantiene la regulación normativa de estos procesos relacionados con los flujos migratorios. Como evidencia de ello, se toma nota de los artículos 55,¹² 56,¹³ 60,¹⁴ 62,¹⁵ 66,¹⁶ y 69¹⁷ de la Ley de Orgánica de Movilidad Humana que reconocen los procedimientos **ordinarios** para la regularización de la situación migratoria de las personas que se encuentran en el territorio nacional.¹⁸
33. De ello se constata que el Estado ecuatoriano, a través de su órgano competente ha desarrollado un marco normativo que se sostiene en la libertad de tránsito reconocida en el artículo 66 numeral 14 de la Constitución y en su deber de respeto a los derechos humanos con un enfoque particular en las personas migrantes (artículo 416 numeral 7 *ibídem*), determinando regulaciones generales y específicas para el ejercicio de estos derechos.¹⁹ Por lo expuesto, se puede dar cuenta de que la denuncia al Estatuto no genera un vacío que afecte algún precepto constitucional.
34. Respecto de la normativa internacional, las prerrogativas en favor de las personas migrantes también se encuentran en otros tratados internacionales de los cuales

¹² Sobre el plazo de permanencia de transeúntes.

¹³ En su parte pertinente, esta disposición determina que “[p]ara los turistas suramericanos el plazo de permanencia será de hasta ciento ochenta días en el período de un año contados a partir de su primer ingreso, lo soliciten en territorio ecuatoriano o en oficinas consulares de conformidad con la ley y el reglamento”.

¹⁴ Respecto de los tipos de residencia temporal.

¹⁵ Sobre la residencia temporal de excepción.

¹⁶ Respecto de los tipos de visas en los que se incluyen la visa de residencia temporal y permanente.

¹⁷ Sobre el cambio de categoría de condición migratoria.

¹⁸ Incluso se deja constancia que mediante decreto 560 de 11 de marzo de 2025, el presidente de la República no solo dispuso al Ministerio que realice las acciones pertinentes para iniciar el proceso de denuncia del Estatuto. Sino que también ordenó como medida excepcional de reconocimiento de documentos vencidos para personas de nacionalidad venezolana y su grupo familiar que varias instituciones emitan “a normativa secundaria para el cabal cumplimiento de esta disposición”.

¹⁹ Tal referencia debe considerarse en el marco de instrumentos internacionales de derechos humanos y en el sentido expuesto por el segundo inciso del artículo 424 de la Constitución sobre el reconocimiento de derechos más favorables a los reconocidos por norma *ibídem*.

Ecuador es parte como la Convención Americana sobre Derechos Humanos (“CADH”)²⁰ y Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familias.²¹ Particularmente, el artículo 22 de la CADH reconoce los derechos a la circulación y residencia; la posibilidad de limitar estos derechos “para prevenir infracciones penales o para proteger la seguridad nacional, la seguridad o el orden públicos, la moral o la salud públicas o los derechos y libertades de los demás” o por razones de interés público; la prohibición de devolución o expulsión y el derecho a recibir asilo. De ahí que la denuncia que se pretende iniciar tampoco ocasionaría un vacío convencional, al encontrarse otras garantías en los instrumentos precitados.

35. Sobre este último punto, se encuentra que las y los migrantes ecuatorianos en territorio venezolano también están cubiertos por este régimen convencional. De tal manera que, la eventual denuncia del Estatuto tampoco comprendería regresión de derechos en ese caso.²² En suma, se trae a colación la obligación del Estado ecuatoriano reconocida en el artículo 40 de la Constitución sobre emprender acciones para “el ejercicio de los derechos de las personas ecuatorianas en el exterior”.
36. Por último, se recalca que las disposiciones finales del Estatuto implican regulaciones generales sobre la solución de divergencias, entrada en vigencia y denuncia del tratado. Las cuales responden a cuestiones generales del Estatuto que no involucran inconstitucionalidad alguna, al resaltar las competencias del Estado en el marco de la suscripción de un instrumento internacional; entre ellas, la denuncia que ya ha quedado reseñada como una facultad del Estado en ejercicio de su soberanía.
37. En consecuencia, esta Corte constata que la denuncia al Estatuto no comporta contravención alguna a la Constitución.

5. Dictamen

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. **Dictaminar** que la denuncia del “Estatuto Migratorio entre la República del Ecuador y la República Bolivariana de Venezuela” mantiene conformidad con la Constitución de la República.

²⁰ CADH, art. 22.

²¹ Protección que además está vinculada con aquella reconocida en el artículo 60 numeral 4 de la LOMH.

²² Vale precisar que esta Corte no es competente para examinar la validez o conveniencia de la legislación de otro Estado.

2. **Notificar** al presidente constitucional de la República con el presente dictamen, a fin de que se haga conocer el mismo a la Asamblea Nacional.

3. **Publíquese y cúmplase.**

Jhoel Escudero Soliz
PRESIDENTE

Razón: Siento por tal, que el dictamen que antecede fue aprobado por el Pleno de la Corte Constitucional con ocho votos a favor de los jueces constitucionales Karla Andrade Quevedo, Jorge Benavides Ordóñez, Jhoel Escudero Soliz, Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez, Richard Ortiz Ortiz, Claudia Salgado Levy y José Luis Terán Suárez; y, un voto salvado de la jueza constitucional Alejandra Cárdenas Reyes, en sesión jurisdiccional ordinaria de jueves 10 de julio de 2025.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

DICTAMEN 7-25-TI/25

VOTO SALVADO

Jueza constitucional Alejandra Cárdenas Reyes

1. Con el acostumbrado respeto a las decisiones adoptadas por la mayoría del Pleno de la Corte Constitucional y con fundamento en los artículos 92 y 93 de la LOGJCC en concordancia con el artículo 38 del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional, presento mi voto salvado respecto de la decisión aprobada por mayoría mediante dictamen 7-25-TI/25, en la sesión de Pleno de 10 de julio de 2025.
2. Mediante oficio de fecha 14 de abril de 2025, el presidente de la República, Daniel Noboa Azín, puso en conocimiento de este Organismo su intención de denunciar el “Estatuto Migratorio entre la República del Ecuador y la República Bolivariana de Venezuela” (“**Estatuto**”), invocando como fundamento los recortes de varias fuentes de financiamiento que apoyaban al Ecuador en materia migratoria. En el dictamen aprobado por mayoría, la Corte sostuvo que dicha denuncia no contraviene la Constitución ni afecta derechos fundamentales. En este sentido, la decisión señala que, si bien la exclusión del procedimiento simplificado podría representar una afectación a la regularización efectiva para los nacionales de los dos Estados, esta afectación no constituye una regresión en tanto, ha sido justificada en virtud de la imposibilidad material, por falta de recursos, de continuar con este procedimiento y tampoco se cuenta con la evidencia de que el Estado hubiera podido asumir el financiamiento necesario. Considera también, que no habría regresión debido a que el procedimiento ordinario previsto en la legislación sigue vigente.
3. De otra parte, según la mayoría, el artículo 14 del Estatuto contemplaría la posibilidad de aplicar alternativamente el procedimiento ordinario o el procedimiento simplificado, por lo que su denuncia no supondría una regresión de derechos.
4. Respetuosamente, disiento de la decisión de mayoría y presento un voto salvado, en virtud de que, desde mi visión, la denuncia del Estatuto efectivamente afecta derechos constitucionales y, además, constituye una medida regresiva que no ha sido debidamente justificada.
5. El Estatuto bajo análisis establece un proceso simplificado y preferente de regularización a fin de que los nacionales de cualquiera de los dos países puedan migrar al territorio del otro, de forma temporal o permanente, cumpliendo solamente los requisitos allí establecidos, sin tener que someterse al proceso ordinario de

regularización de migrantes, aplicable para otras nacionalidades (artículo 1 del Estatuto). Es así, que el referido instrumento está estrechamente relacionado con el derecho a migrar, reconocido en el artículo 40 de la CRE,¹ pues fija condiciones más favorables para el ejercicio del referido derecho. En ese sentido, este Organismo ya ha señalado que el derecho a migrar “[...] implica el respeto a la facultad de trasladarse que tienen las personas”² y se ejerce en varios momentos “el ingreso, la permanencia o tránsito, salida o retorno, y debe garantizarse en condiciones dignas”.³

6. Así también, el Estatuto está vinculado con la materialización del principio constitucional de ciudadanía universal,⁴ el cual tiene que ver con “el 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”.⁵ Además, el Estatuto está vinculado con el principio de protección a los migrantes, establecido en el artículo 416 numeral 7 de la CRE.⁶
7. En el dictamen 042-10-DTI-CC, al analizar el proceso de ratificación del Estatuto examinado, este Organismo ya reconoció su clara vinculación con el derecho a migrar, en los siguientes términos:

A lo largo de este instrumento internacional **se ve inmerso el derecho a la movilidad humana**, abarcando disposiciones respecto a los flujos migratorios enmarcados dentro del respeto de los derechos humanos y la dignidad de las personas migrantes nacionales de los Estados suscriptores, lo cual guarda concordancia con la Constitución de la República del Ecuador, que reconoce los derechos de las personas y grupos de atención prioritaria, entre los cuales se destacan las personas migrantes [...].⁷

8. En atención a aquello, el dictamen 042-10-DTI-CC determinó que el Estatuto incurría en lo previsto en el artículo 419 numeral 4 de la CRE, es decir, que “[s]e refier[e] a los

¹ CRE, Art. 40.- “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 [...]”.

² CCE, sentencia 14-19-IN/23, 7 de junio de 2023, párr. 201.

³ CCE, sentencia 639-19-JP/20, 21 de octubre de 2020, párr. 44.

⁴ CRE, Art. 416.- “Las relaciones del Ecuador con la comunidad internacional responderán a los intereses del pueblo ecuatoriano, al que le rendirán cuenta sus responsables y ejecutores, y en consecuencia: [...] 6. Propugna el principio de ciudadanía universal, la libre movilidad de todos los habitantes del planeta y el progresivo fin de la condición de extranjero como elemento transformador de las relaciones desiguales entre los países, especialmente Norte-Sur [...]”.

⁵ CCE, sentencia 335-13-JP/20, 12 de agosto de 2020, párr. 89; CCE, sentencia 002-14-SIN-CC, caso 0056-12-IN y 0003-12-IA acumulados, p. 59.

⁶ CRE, Art. 416.- “Las relaciones del Ecuador con la comunidad internacional responderán a los intereses del pueblo ecuatoriano, al que le rendirán cuenta sus responsables y ejecutores, y en consecuencia: [...] 7. Exige el respeto de los derechos humanos, en particular de los derechos de las personas migrantes, y propicia su pleno ejercicio mediante el cumplimiento de las obligaciones asumidas con la suscripción de instrumentos internacionales de derechos humanos [...]”.

⁷ CCE, dictamen 042-10-DTI-CC, caso 0036-10-TI, 25 de noviembre de 2010, p. 18.

derechos y garantías establecidas en la Constitución” y, por tanto, requería de aprobación legislativa previa a su ratificación.⁸

9. Bajo esta misma lógica, la denuncia del Estatuto también impacta el ejercicio del derecho a migrar al suprimir condiciones preferentes de regularización y obligar a migrantes venezolanos y ecuatorianos a cumplir requisitos adicionales en su proceso de regularización. En ese sentido, la jurisprudencia de esta Corte ya ha señalado que,

[t]oda vez que el ingreso, la permanencia o tránsito, y la salida o retorno, son momentos en los que se ejerce el derecho a migrar, 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.⁹

10. En el dictamen 7-25-TI/25 (primer momento), esta Corte sostuvo que la denuncia del Estatuto requería aprobación legislativa previa, reiterando el mismo razonamiento aplicado en el dictamen 042-10-DTI-CC, al considerar que el instrumento internacional bajo análisis se refería a derechos y garantías constitucionales.¹⁰
11. Ahora bien, en el presente dictamen (correspondiente al segundo momento), la Corte debía efectuar un control automático de constitucionalidad de la denuncia del Estatuto, dirigida a determinar si la referida denuncia guarda conformidad o contraviene la Constitución tanto en la esfera formal como en la material, de conformidad con los artículos 438 numeral 1 de la Constitución; en concordancia con los artículos 107 numeral 2, 108, 110 numeral 1 y 111 numeral 2 literales b) y c) de la LOGJCC.
12. No obstante, el voto de mayoría se aleja de los criterios establecidos en los dictámenes 042-10-DTI-CC y 7-25-TI/25 (primer momento), sin ofrecer razones claras para ello, y determina que la denuncia del Estatuto examinado no implica afectación ni regresión de derechos. Conclusión con la cual yo discrepo respetuosamente.
13. En línea con todo lo referido en los párrafos 4 a 9 *supra*, encuentro que la denuncia del Estatuto:

⁸ CCE, dictamen 042-10-DTI-CC, caso 0036-10-TI, 25 de noviembre de 2010, p. 19.

⁹ CCE, sentencia 14-19-IN/23, 7 de junio de 2023, párr. 181

¹⁰ CCE, dictamen 7-25-TI/25 (primer momento), 5 de junio de 2025, decisorio 1.

- 13.1.** Afecta el ejercicio del derecho a migrar (art. 40 de la CRE), al suprimir los beneficios y facilidades que dicho instrumento internacional ofrecía para la regularización migratoria binacional. Esta decisión incrementa las barreras burocráticas y materiales para las personas migrantes venezolanas que desean ingresar o permanecer en Ecuador, así como para personas ecuatorianas que busquen establecerse en Venezuela.
- 13.2.** Se contrapone con el principio constitucional de ciudadanía universal (art. 416.6 de la CRE), que establece como uno de los objetivos de las relaciones internacionales del Estado ecuatoriano el fomento de la libre movilidad de todas las personas y el progresivo fin de la condición de extranjero como categoría excluyente. Al dificultar el ingreso y permanencia de migrantes mediante el endurecimiento de los requisitos migratorios, se refuerza una lógica de exclusión y de control fronterizo que confronta con la visión del régimen constitucional ecuatoriano en esta materia.
- 13.3.** Contradice el principio constitucional de respeto de los derechos de las personas migrantes y el deber de propiciar su pleno ejercicio “mediante el cumplimiento de las obligaciones asumidas con la suscripción de instrumentos internacionales de derechos humanos” (Art. 416.7 CRE). Así, en lugar de cumplir y fortalecer esos compromisos internacionales, la denuncia del Estatuto implica que el Ecuador se distancia de un marco jurídico internacional que ofrece mejores condiciones para el ejercicio del derecho a migrar.
- 14.** En consecuencia, la denuncia del referido tratado implica la disminución de la protección al derecho a migrar para nacionales de Ecuador y Venezuela, lo cual afecta el ejercicio del referido derecho y constituye una medida regresiva.
- 15.** Ahora bien, reconozco que la denuncia de un instrumento internacional que implique una medida regresiva de derechos, no conlleva necesariamente que la denuncia del mismo esté proscrita. Lo contrario supondría la imposibilidad de que el presidente de la República denuncie tratados internacionales relacionados con derechos humanos una vez ratificados, lo cual restringiría su facultad de definir la política exterior,¹¹ contraviniendo la Constitución. Es así que los instrumentos internacionales de derechos humanos pueden ser denunciados, incluso si implican una regresión de derechos, siempre que dicha regresión se encuentre justificada a la luz del test de regresividad desarrollado por la jurisprudencia de este Organismo.¹²

¹¹ CRE, artículos 147 numerales 1 y 10.

¹² CCE, sentencia 26-19-IN/22, 29 de junio de 2022, párr. 52.

16. La Constitución establece que “será inconstitucional cualquier acción u omisión de carácter regresivo que disminuya, menoscabe o anule injustificadamente el ejercicio de los derechos”.¹³ Así, la Corte ha establecido que las medidas regresivas se estiman a partir de los desarrollos alcanzados para el cumplimiento de un determinado derecho y con base en la existencia de una justificación de suficiente peso exigible al Estado, para que sea aceptable retroceder en dichos avances.¹⁴

17. La jurisprudencia de este Organismo ha definido el test de regresividad de derechos de la siguiente forma:

para verificar la existencia de una medida regresiva, se debe primero (1) constatar la disminución, retroceso, menoscabo o anulación del ámbito de protección de un derecho constitucional. Si se constata la existencia de una medida de carácter regresivo, (2) se debe presumir su inconstitucionalidad a menos que la disminución o retroceso se encuentre justificada. Para que una medida regresiva esté justificada, debe evidenciarse que esta es (2.1.) idónea para la satisfacción de otro derecho o principio constitucional; (2.2.) necesaria por haberse previamente evaluado y descartado todas las demás opciones o alternativas de optimización de recursos; y, (2.3.) proporcional en sentido estricto, es decir, que el beneficio que alcanza es superior al costo que apareja (retroceso o disminución en el ámbito de protección de un derecho).¹⁵

18. En este caso, (1) efectivamente se constata el menoscabo del derecho a migrar, por las razones referidas en párrafos *supra*.

19. Procede entonces (2) verificar si la medida ha sido debidamente justificada. Al respecto, la única justificación ofrecida por el presidente de la República para la denuncia del Estatuto, se encuentra en el Oficio MREMH-MREMH-2025-0316-OF, en el que señala lo siguiente:

[...] Durante las últimas semanas, se han producido suspensiones y recortes de varias fuentes de financiamiento para los programas que apoyan al Ecuador en materia migratoria, canalizada a través de la Organización Internacional para las Migraciones y la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, que financiaban el proceso de regularización de ciudadanos venezolanos que en el proceso anterior Virte 1 habían obtenido su certificado de permanencia migratoria, es imposible continuar con el mismo [...].

20. Sin embargo, esta justificación resulta insuficiente. No se ha acreditado cuál es el impacto de los referidos recortes de financiamiento ni su vinculación con el Estatuto bajo análisis; tampoco se han presentado argumentos que permitan evidenciar si se evaluaron opciones alternativas de optimización de recursos, ni dimensionar el beneficio o el costo que la denuncia de este Estatuto traería para el Ecuador. En otras

¹³ CRE, artículo 11 numeral 8.

¹⁴ CCE, sentencia 83-16-IN/21 y acumulados, 10 de marzo de 2021, párrs. 296-297.

¹⁵ CCE, sentencia 26-19-IN/22, 29 de junio de 2022, párr. 52.

palabras, el argumento presentado por el presidente de la República -sobre quien recae la carga de acreditar la constitucionalidad de esta medida- no justifica retroceder en un régimen que garantizaba los derechos de los migrantes ecuatorianos y venezolanos.

- 21.** Esta Corte Constitucional ha señalado que se debe presumir la invalidez de una medida regresiva y, por tanto, se invierte la carga de la prueba, imponiendo al Estado la carga de justificar la regresión adoptada.¹⁶ La justificación debe ser estricta y no meramente declarativa:

El precepto constitucional prohíbe la regresividad de derechos sin justificación. Esta justificación debe ser rigurosa o, en otras palabras, debe hacerse un estricto escrutinio. No cabe una simple explicación o un pretexto cuando se trata de derechos que han venido siendo ejercidos. Una justificación es suficiente solo cuando se basa en la satisfacción de otro derecho constitucional y se descartan las demás opciones de optimización de recursos. Cuando no existe justificación o esta es insuficiente, la regresividad es inconstitucional.

- 22.** Por tanto, desde mi análisis, la justificación entregada no supera el elemento (2) del test de regresividad y se presume la inconstitucionalidad de la medida regresiva. Aquello implica que la denuncia del Estatuto bajo análisis, en los términos planteados por el presidente de la República, no guarda conformidad con la Constitución.
- 23.** Por todo lo expuesto, disiento del criterio sostenido por la mayoría del Pleno y considero que el dictamen debió declarar la inconstitucionalidad de la denuncia del “Estatuto Migratorio entre la República del Ecuador y la República Bolivariana de Venezuela”, por implicar una afectación y regresión injustificada de derechos fundamentales.

Alejandra Cárdenas Reyes
JUEZA CONSTITUCIONAL

¹⁶ CCE, sentencia 83-16-IN/20, 10 de marzo de 2021, párr. 279.

Razón: Siento por tal, que el voto salvado de la jueza constitucional Alejandra Cárdenas Reyes, anunciado en el dictamen de la causa 7-25-TI, fue presentado en Secretaría General el 18 de julio de 2025, mediante correo electrónico a las 19:40; y, ha sido procesado conjuntamente con el dictamen.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL