

**SEÑORA JUEZA DE LA UNIDAD JUDICIAL DE LA FAMILIA, MUJER, NIÑEZ Y ADOLESCENCIA CON SEDE EN LA PARROQUIA LA MARISCAL DEL DISTRITO METROPOLITANO DE QUITO, PROVINCIA DE PICHINCHA.**

EFREN GUERRERO SALGADO, PhD, profesor universitario de la Pontificia Universidad Católica del Ecuador (PUCE); MÓNICA VERA PUEBLA, abogada y defensora de derechos humanos; ANA CECILIA NAVAS, psicóloga clínica experta en movilidad humana; DAVID CORDERO HEREDIA, LLM, JSD (c), profesor universitario de la PUCE; HAROLD BURBANO VILLARREAL, abogado y defensor de derechos humanos; GABRIELA FLORES, abogada y defensora de derechos humanos en la el **Juicio 17203-2018-07971**, presentado por la Defensoría del Pueblo, Defensoría Pública del Ecuador, Centro de Derechos Humanos de la Pontificia Universidad Católica del Ecuador y Misión Scalabriniana ante usted comparecemos en calidad de **Amicus Curie** y respetuosamente manifestamos:

**I. ANTECEDENTES**

1. La presente solicitud de medidas cautelares fue presentada por Defensoría del Pueblo, Defensoría Pública del Ecuador, Centro de Derechos Humanos de la Pontificia Universidad Católica del Ecuador y Misión Scalabriniana, en contra de la política pública emitida el día 16 de agosto del presente año, por el Ministro del Interior Mauro Toscanini. El ministro hizo pública su decisión de hacer obligatorio, a partir del 18 de agosto de 2018, que las personas de nacionalidad venezolana deban presentar su pasaporte para ingresar al estado ecuatoriano, medida que fue ratificada por el Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana.
2. En este sentido el señor ministro del interior Mauro Toscanini manifestó:

(...) que el Gobierno Nacional está preocupado por la gravísima situación humanitaria de miles de ciudadanos venezolanos que día a día entran a Ecuador, por lo que busca garantizar la seguridad de los ciudadanos venezolanos, como la seguridad dentro del territorio. Además, en línea con su lucha frontal contra los delitos como la trata y tráfico de personas: “Desde el próximo sábado, exigirá que todas las personas que entren a Ecuador presenten obligatoriamente su pasaporte”. (...)”<sup>1</sup>

3. Esta decisión fue ratificada por el Ministerio de relaciones Exteriores y Movilidad Humana, mediante Acuerdo Ministerial No. 000242 del 16 de agosto de 2018. En el que acuerda:

**ARTÍCULO UNO.-** Establecer como requisito previo al ingreso a territorio ecuatoriano la presentación del pasaporte con una vigencia mínima de seis meses,

---

<sup>1</sup> Secretaría Nacional de Comunicación. Ecuador garantiza cumplimiento de los derechos humanos a migrantes venezolanos. 16 de agosto de 2018. Ver en: <https://www.comunicacion.gob.ec/ecuador-garantiza-cumplimiento-de-los-derechos-humanos-a-migrantes-venezolanos/>

previa a su caducidad a los ciudadanos de la República Bolivariana de Venezuela, a partir del 18 de agosto de 2018.

4. Al día siguiente de haberse emitido el Acuerdo Ministerial 000242, el Ministro de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana, Subrogante, Andrés Terán Parral, emite el Acuerdo Ministerial No. 000243 en el cual se señala:

**ARTÍCULO ÚNICO.-** No será exigible el requisito previo de la presentación de un pasaporte válido para el ingreso al territorio ecuatoriano, para los niños, niñas y adolescentes originarios de la República Bolivariana de Venezuela en calidad de turistas, transeúntes o con ánimo de radicarse en el Ecuador, siempre que:

- a) Los niños, niñas y adolescentes venezolanos que ingresen al Ecuador acompañados con sus padres, quienes deberán portar pasaporte válido y vigente; y demostrar fehacientemente la relación de filiación y parentesco a través de documentos válidos, incluyendo las partidas de nacimiento originales o copias certificadas de las mismas; y,
  - b) Los niños, niñas y adolescentes venezolanos que ingresen al Ecuador acompañados de su tutor o curador, quienes portarán pasaporte válido y vigente; y demostrar fehacientemente la tutela o curaduría a través de documentos válidos acorde con los instrumentos internacionales, normas y reglamentos de la materia.
5. Mediante redes sociales del Ministerio del Interior y del Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana empezó a difundir la política pública emitida por los dos órganos a cargo de la regulación y control migratorio, con el argumento de llevar cabo una migración segura, regular y ordenada<sup>2</sup> y de esta manera evitar la trata de personas y el tráfico de migrantes.
  6. Frente a la adopción de esta política pública, la Defensoría del Pueblo, la Defensoría Pública del Ecuador, el Centro de Derechos Humanos de la PUCE y la Misión Scalabriniana, presentaron una solicitud de medidas cautelares, en la tarde del día 17 de agosto de 2018. Las accionantes consideran que, de acuerdo a la normativa nacional e internacional, dicha política coloca a las personas venezolanas que buscan ingresar a Ecuador en una situación de vulnerabilidad que viola su derecho a la libre circulación y residencia, y amenaza gravemente otros derechos, más aún cuando esta medida está direccionada hacia un determinado grupo de personas en función de su origen nacional.
  7. Como profesionales y ciudadanas y ciudadanos sensibles a las necesidades de la judicatura de tomar decisiones fundadas en Derecho y en criterios técnicos, consideramos nuestro deber ofrecer a usted nuestros criterios sobre el caso sub judice en base a nuestra experiencia profesional y formación académica. El presente documento de amicus curiae se encuentra amparado en el art. 12 de la Ley de

---

<sup>2</sup> Cfr. Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana. Comunicado oficial. 16 de Agosto de 2018. Ver en: <https://www.cancilleria.gob.ec/comunicado-oficial-35/>

Control Constitucional y Garantías Constitucionales vigente<sup>3</sup>. Esperamos con el mismo aportar a la importante decisión que deberá usted adoptar en este caso.

## II. SOBRE LA NATURALEZA DEL *AMICUS CURIAE*

8. El *amicus curiae* es una figura informativa dentro del derecho, aplicado tanto a nivel interno como internacional: establece un canal de comunicación entre la instancia decisora y el mundo académico y el foro profesional que, sin tener interés directo alguno frente a la causa y sin importar su procedencia, desean aportar elementos de análisis para que, quien deba emitir una resolución o dictamen, cuente con los mejores elementos de juicio. Este elemento ya ha sido tratado por la misma Corte Interamericana de Derechos Humanos<sup>4</sup>, el Tribunal Europeo de Derechos Humanos<sup>5</sup>, el Comité de Derechos Humanos de Naciones Unidas o la Corte Internacional de Justicia<sup>6</sup>,
9. Al respecto, el presente *amicus curiae*, busca mostrar un curso decisional no comprometido con las partes que se citan en el presente proceso, sino que se permite ser, tal como plantea la Corte Constitucional “una herramienta que permite a las personas ajenas a un proceso judicial, aportar con criterios jurídicos sobre un punto determinado, con el objeto de facilitar y contribuir a los operadores de justicia en la resolución de un litigio controversial, en el cual, por lo general, se encuentran en juego derechos constitucionales”<sup>7</sup>.
10. En este orden de ideas, el presente documento constará de dos secciones. La primera abordará los posibles efectos psicosociales de la medida de solicitud de pasaportes a las personas venezolanas que desean ingresar a nuestro país. La segunda parte abordará la procedibilidad de las medidas cautelares en contra de esta política pública de restricción de ingreso de personas venezolanas anunciadas y confirmadas mediante dos acuerdos ministeriales.

### 1. Posibles efectos psicosociales de la medida

11. La solicitud de pasaportes de ciudadanos venezolanos para ingresar al Ecuador implica una dificultad para la población venezolana en desplazamiento o migración que es casi insalvable para quienes se encuentren en la frontera con Colombia al

---

<sup>3</sup> Art. 12.-Comparecencia de terceros.-Cualquier persona o grupo de personas que tenga interés en la causa podrá presentar un escrito de *amicus curiae* que será admitido al expediente para mejor resolver hasta antes de la sentencia. De creerlo necesario, la jueza o juez podrá escuchar en audiencia pública a la persona o grupo interesado.

<sup>4</sup> (...) [l]os *amici curiae* son presentaciones de terceros ajenos a la disputa que aportan a la Corte argumentos u opiniones que pueden servir como elementos de juicio relativos a aspectos de derecho que se ventilan ante la misma”. Corte Interamericana de Derechos Humanos. Sentencia del 2 de mayo del 2008, Caso Kimel Vs. Argentina (Fondo, Reparaciones y Costas), p. 16

<sup>5</sup> Cfr. casos S.A.S. v. France, Hassan v. the United Kingdom, Janowiec and others v. Russia, o Babar Ahmad and others v. the United Kingdom .

<sup>6</sup> Por ej. en el “Caso del Incidente Aéreo del 3 de Julio de 1988” la CIJ invitó a la agencia de la ONU ‘Organización de Aviación Civil Internacional (ICAO)’ a suministrar cierta información relacionada en la materia.

<sup>7</sup> Corte Constitucional del Ecuador, Sentencia: N° 177-15-SEP-CC, del 3 de Junio de 2015, MP: DR. Principales PTOS Patricia Tatiana Ordeñana Sierra, Registro Oficial N° 533 Suplemento, 28 de Julio de 2015

momento y que no cuenten con el documento. Ya que de acuerdo con los requisitos que se menciona en la página de la embajada de Venezuela en Colombia implican recursos fuera de su alcance:

- a. Se debe 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 (cantidad que de acuerdo a los análisis realizados acerca de la situación económica de la población estaría fuera del alcance de la mayoría)
  - d. La solicitud debe ser enviada a Venezuela y devuelta (en un plazo de al menos quince días hábiles)
12. Es decir, aún en el mejor de los casos y bajo la suposición de que las personas estuviesen en la posibilidad de cumplir con todos los requisitos (que constituirían una medida discriminatoria a las personas que por razón de su situación económica no pudiesen cumplirlas), la solicitud de este requisito constituiría un retraso para el paso de las personas a través de la frontera de manera legal, lo que constituye un intento de frenar la migración y el paso por la frontera con la evidente implicación de aumentar las formas de migración clandestina, aumento de redes de trata con el peligro que ello implica para la población de la frontera, tanto venezolanos como ecuatorianos. Según lo reconoce el mismo ministro de interior Mauro Toscanini en su entrevista de la sección política al diario “El comercio” del 19 de agosto de 2018.
13. Suponiendo que estos sean los únicos efectos de los que se debe hablar en relación con esta medida (demora y dificultad en el proceso de cruzar la frontera, dificultad, demora en el proceso de integración y reinserción de la población y aumento de los intentos de cruzar la frontera de forma clandestina) los daños derivados para ello a la población, tanto de las personas que tratan de cruzar la frontera cuanto para los grupos familiares y sociales que se encuentran en el Ecuador serían severos.
14. Además de que la implementación de esta medida es percibida por la población como una forma de confirmar los prejuicios y las expresiones de xenofobia hacia la población migrante, los mismos funcionarios del gobierno estarían reconociendo que la migración es indeseable y que la población es potencialmente peligrosa por lo que debe ser reprimida y controlada (ver entrevista) , “me dicen señor ministro el venezolano está quitando trabajo. Veo las redes sociales, las reacciones, la gente llama a las emisoras radiales, todo tiene un límite.” Ello generaría discriminación, violencia contra los grupos que se encuentran en el país y un empobrecimiento general de la población.
15. Cuando esto sucede se genera un clima de desintegración social, falta de responsabilidad frente a los problemas de la comunidad que se reducen a culpar a

otro e imposibilitan pensar sobre la propia situación y limitan las formas de solidaridad comunitaria.<sup>8</sup>

16. En cuanto a las afectaciones al grupo que se encuentra en la frontera debemos entender que la población en desplazamiento sufre de una pérdida, pérdida que sucede cuando debe abandonar todos los espacios y personas que le son conocidas y que generalmente están acompañadas de procesos de miseria y violencia relacionada.<sup>9</sup>
17. Las personas que estaban dispuestas a migrar y que deben retrasar sus planes o que deben renunciar a este proyecto de vida de forma legal y segura sufren una nueva afectación en su proyecto de vida, atravesando una pérdida más y generando una situación de incertidumbre, pérdida y trauma.
18. Estos procesos de duelo y pérdida constituyen lo que en términos psicológicos se pueden expresar como un trauma. La expresión trauma en términos psicológicos se usa para referirse a una “vivencia o experiencia que afecta de tal manera a la persona, que la deja marcada permanente”.<sup>10</sup>
19. Cuando se habla de un trauma este implica que se ha afrontado una pérdida, una situación que impacta sobre la identidad o la imagen de sí mismo que constituye una amenaza para su integridad. Esto puede ser a nivel personal o puede afectar a todo un colectivo.
20. Si bien cada persona afronta de manera diferente un trauma y serán afectados por el mismo de forma diferente, puede haber un colectivo o grupo de personas que sufra de una grave conmoción (desplazamiento, desastres naturales, violencia generalizada, guerra)<sup>11</sup>, en ese caso los efectos y conmoción se dan a nivel social reflejándose en pérdida de la identidad, sensación de alerta generalizada todo el tiempo, pérdida del sueño, desordenes emocionales, falta de integración y de pronta escolaridad en los niños con el consiguiente retraso en la formación, incertidumbre que genera reacciones paranoicas y esquizoides, relajamiento de las normas sociales y morales, falta de motivación, depresión, ansiedad, falta de aprecio por la propia vida, disminución de la propia imagen, reacciones de agresividad, reacciones de pasividad frente al maltrato, falta de privacidad e intimidad que favorecen a la explotación externa e interna y que dan lugar al riesgo de abuso sexual, trata y desintegración familiar, situaciones generales que favorecen a dinámicas sociales donde impera la ley del más fuerte.
21. El miedo generalizado que se produce a partir de la incertidumbre de medidas que quitan la seguridad del control de la propia vida y que generan sensaciones de falta

---

<sup>8</sup> Beristan Carlos, Apoyo Psicosocial en Catastrofes colectivas, Asociación Venezolana de Psicología, Caracas, 2000, pag 32

<sup>9</sup> Beristain, Carlos, Enfoque Psicosocial de la Ayuda Humanitaria, Universidad de Deusta, 1997, pag 56

<sup>10</sup> Barú Martin, Psicología Social, Trauma y Terapia, Uca Editores, San Salvador 1990, pag 21

<sup>11</sup> Id, pag. 22.

de control y de impotencia aumentando el riesgo de actividades fuera de la ley y conductas asociales o de evasión

22. Estos efectos tienen un carácter psicosocial, es decir pueden afectar a las personas de manera subjetiva dependiendo de muchos factores tales como la edad, la situación de salud, experiencias previas, recursos propios, situación psíquica anterior, etc. Sin embargo, también tienen un efecto social y colectivo, se dan en un entorno comunitario, ya que el sujeto es identificado con un grupo o comunidad que sufrieron de un mismo evento o situación traumática y el efecto está dentro de un entramado social, es decir la pérdida que genera el trauma se produce socialmente y solo puede subsanarse gracias a la readaptación a la red social o a una nueva red.
23. El impacto del trauma genera además impacto en todos los espacios en que se vive el trauma y refleja a este grupo. “Al producirse simultáneamente en miles de personas en una sociedad, adquiere una relevancia insospechada en la conducta social y política” (Lira, 1996) Es decir el trauma no solo tiene efectos en quien lo sufre directamente sino que incide en el comportamiento y la imagen que la comunidad tiene de sí misma y en la predicción de su comportamiento
24. Elizabeth Lira realiza en 1985 un estudio de los efectos del miedo y la incertidumbre sobre la población chilena durante la dictadura, especialmente en la población que está obligada a vivir bajo la situación final. Allí identifica algunos factores que inciden en la gravedad del trauma y su persistencia:
  - a. La sensación de vulnerabilidad es exacerbada si la incertidumbre sobre la situación y el futuro continúa produciendo un estado de alerta continuo
  - b. El sentimiento de pérdida se exagera ante la imposibilidad de recuperar el estado inicial
  - c. Alteraciones cognitivas y de conducta que tienen efectos físicos, emocionales y cognitivos
  - d. La idiosincrasia subjetiva de las personas implicadas
  - e. Falta de control sobre su vida, desamparo estar a merced de otros.
  - f. Grado de intensidad en los hechos huellas perceptuales de los sucesos
  - g. Redes sociales, recursos de reparación dentro de la sociedad que rodea a quienes sufren del trauma.
25. Desde estos indicadores la demora, la incertidumbre, y las situaciones de pobreza agravada, hacinamiento, temor ante la falta de acceso a la salud, educación y derechos asociados con la falta de permanencia y de seguridad genera que el trauma en esta población se agrave y el trauma continúe produciéndose.
26. Esto además de los efectos sociales que según las experiencias del ACNUR y otros organismos de las naciones unidas son graves y se producen en aumento de acuerdo con el tiempo en que la población está expuesta a las mismas tales como:

- a. Malas condiciones de vivienda y adaptación de la población situada en desplazamiento continuo, los derechos a la educación, la salud, el trabajo, etc. se dificultan cuando no hay expectativas de permanencia
  - b. Los vínculos familiares y sociales se debilitan con la movilidad continua
  - c. El abuso sexual, prostitución infantil, sexo por sobrevivencia matrimonios infantiles y obligados se multiplican en situaciones de incertidumbre, movilidad clandestina y falta de acceso a los recursos y derechos debido al hacinamiento, precariedad, falta de intimidad y desconfianza de las autoridades.
  - d. Temor por las autoridades, paranoia social, aceptación de la delincuencia y disminución de denuncias frente a delitos de todo tipo.
  - e. Aumento de la violencia intrafamiliar y episodios violentos frente a la falta de presencia de las autoridades.
  - f. Aumento de la migración ilegal con la consiguiente falta de control y disminución de la seguridad de la población en general. Aumento de la trata, prostitución forzosa, explotación laboral.
27. Es decir, hay una afectación social y empobrecimiento general de la calidad de vida que incide gravemente en la población en la frontera y en las grandes ciudades receptoras de los migrantes.
28. Estos efectos sociales ampliamente documentados nos permiten informar a esta judicatura sobre la gravedad de los daños que de forma inminente se producirían a las personas venezolanas que ingresan a nuestro país, así como a la sociedad ecuatoriana.

## **2. Procedibilidad de las medidas cautelares en contra de la política pública de restricción de ingreso de personas venezolanas anunciadas por el ministro del interior.**

29. El Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana (MREMH) es el rector de la política internacional y es responsable de la gestión y coordinación de la misma, la integración latinoamericana y la movilidad humana, respondiendo a los intereses del pueblo ecuatoriano, al que le rendirá cuentas de sus decisiones y acciones en cumplimiento de los principios constitucionales y de las normas del derecho internacional, en el marco de los planes nacionales de desarrollo.<sup>12</sup> A su vez contará con la colaboración del Ministerio del Interior, a través de la Dirección de Migración que tiene como misión ejercer el control migratorio de ingreso y salida de ciudadanos nacionales y extranjeros, mediante el análisis y verificación de registros con el fin de identificar posibles factores de riesgos para la seguridad nacional en el marco de la Constitución de la República y en plena vigencia de los Derechos Humanos<sup>13</sup>.

---

<sup>12</sup> <https://www.cancilleria.gob.ec/valores-mision-vision/>

<sup>13</sup> [https://www.ministeriointerior.gob.ec/wp-content/uploads/2013/04/Direcciones\\_SAM-01-1.png](https://www.ministeriointerior.gob.ec/wp-content/uploads/2013/04/Direcciones_SAM-01-1.png)

30. Esto en concordancia con el Reglamento a la Ley Orgánica de Movilidad Humana que señala:

**Art. 123.-** Órgano rector.- El Ministerio del Interior, ejercerá la rectoría del control migratorio. El control migratorio, a nivel nacional, se realizará a través del área responsable.

La autoridad de movilidad humana remitirá la información correspondiente a la autoridad del control migratorio, respecto a la emisión, cancelación, revocatoria y renovación de visas, así como el cambio de categoría migratoria, y las demás que se requieran en razón de su competencia, con la finalidad de mantener actualizada la base de datos del sistema informático de migración.

Art. 124.- Registro, control de ingreso y salida de personas.- El Ministerio del Interior a través del área responsable realizará el control de ingreso y salida de las personas nacionales y extranjeras al territorio nacional en los puertos, aeropuertos y pasos fronterizos oficiales, y registrará el ingreso, salida y las observaciones que se presentaren en el sistema informático de migración, de conformidad con lo establecido en la Ley Orgánica de Movilidad Humana.

**Art. 133.-** Ingreso y salida del territorio nacional.- Para el ingreso y salida de las personas nacionales y extranjeras al Ecuador, el Ministerio del Interior a través del área responsable verificará y realizará lo siguiente:

1. Documento de viaje o documento de identificación válido y vigente: La persona extranjera para ingresar al país deberá portar su pasaporte con una vigencia mínima de seis meses previa a su caducidad, exceptuándose de este requisito a la persona extranjera que presente un pasaporte de emergencia. Los ciudadanos suramericanos podrán presentar su documento de identidad nacional válido, vigente y reconocido por el Ecuador.

2. Registro de ingreso o salida en el sistema informático de migración.

3. Visa vigente de conformidad a lo establecido en la Ley Orgánica de Movilidad Humana;

4. Seguro de salud público o privado, en el caso de personas extranjeras por el tiempo de estadía en el país.

Se exceptúa de este requisito a las personas que se movilicen en la Zona de Integración Fronteriza y a las personas en necesidad de Protección Internacional.

Para el ingreso y salida de las personas de los pueblos y nacionalidades transfronterizas, la autoridad de control migratorio regulará en base de lo establecido en los instrumentos internacionales.



Cuando una persona extranjera pretenda ingresar al Ecuador por cualquier punto de control migratorio oficial a nivel nacional, e invoque protección internacional el Ministerio del Interior a través del área responsable del control migratorio informará inmediatamente, por cualquier medio comprobable, a la autoridad de movilidad humana para que sea asistido. (...)

31. En lo que corresponde a detectar posibles factores de riesgo para la seguridad nacional, especialmente en delitos transnacionales el Reglamento a la Ley Orgánica de Movilidad Humana establece:

**Art. 129.-** Combate de la trata de personas y el tráfico ilícito de migrantes.- El Ministerio del Interior a través del área responsable colaborará en la identificación de presuntos casos de trata de personas o tráfico ilícito de migrantes, tanto en los puntos de control migratorio oficiales, así como en el interior del país a través de la verificación de permanencia. De existir la presunción de casos de trata de personas o tráfico ilícito de migrantes se pondrá en conocimiento de manera inmediata a la Policía Nacional y otras entidades del Estado según sea su competencia, de acuerdo a la normativa elaborada para el efecto.

**Art. 130.-** Monitoreo de situaciones de riesgo en las que puedan verse involucradas las personas en movilidad humana.- El Ministerio del Interior a través del área responsable, en caso de presumir situación de riesgo de una persona en movilidad humana informará de manera inmediata a la autoridad de movilidad humana, a fin de que ésta pueda ejecutar las acciones de protección con los organismos nacionales e internacionales que el caso amerite.

32. De acuerdo a la normativa expuesta se puede concluir que las máximas autoridades del Ministerio del Interior y del Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana tienen la capacidad de ejercer la rectoría de las políticas públicas del área a su cargo y expedir las resoluciones administrativas que requiera su gestión.<sup>14</sup>

***a) La decisión de solicitar pasaportes a las personas venezolanas como política pública.***

33. En base a la potestad que otorga el artículo 154 de la Constitución del Ecuador, el Ministro del Interior Mauro Toscanini, al finalizar la reunión que mantuvo el Presidente de la República del Ecuador con representantes de personas migrantes de nacionalidad venezolana mediante declaraciones ante la prensa manifestó que:

(...)“el Gobierno Nacional está preocupado por la gravísima situación humanitaria de miles de ciudadanos venezolanos que día a día entran a Ecuador, por lo que busca garantizar la seguridad de los ciudadanos venezolanos, como la seguridad dentro del territorio. Además, en línea con su lucha frontal contra los delitos como

---

<sup>14</sup> Constitución del Ecuador. Art. 154.

la trata y tráfico de personas: “Desde el próximo sábado, exigirá que todas las personas que entren a Ecuador, presenten obligatoriamente su pasaporte” (...). Finalmente, señaló que se exhorta al Gobierno de Venezuela a que realice todos los esfuerzos políticos, y sobre todo sociales, con el fin de que sus ciudadanos no tengan que pasar por la difícil situación de abandonar su país y buscar un mejor destino, lejos de sus seres queridos.<sup>15</sup>

34. Así también el director general de Operaciones de la Policía Nacional, Patricio Carrillo, confirmó que “*a partir de las cero horas (del sábado 18 de agosto) se va a requerir el pasaporte para los ciudadanos venezolanos*”. “*Hemos detectado documentos de fácil falsificación, que son utilizados por grupos que promueven la delincuencia organizada*“, por lo que las medidas adoptadas son “*oportunas y necesarias*”<sup>16</sup>.
35. El pronunciamiento emitido por el Ministro del Interior en rueda de prensa, difundido mediante redes sociales oficiales de las entidades del Estado y la ratificación de la medida mediante Acuerdo Ministerial No. 000242 y No. 000243 del Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana se constituyen como pronunciamientos que dan vida jurídica a una política pública pues, al ser las máximas autoridades de las instituciones competentes en materia de seguridad y control fronterizo, generan efectos inmediatos que se traducen tanto en documentos legales como en acciones u omisiones de servidores públicos que se encuentren bajo su control.
36. En este sentido, desde el momento en el que se dieron estos pronunciamientos y posteriores actos administrativos y/o normativos, esta política pública ya es susceptible de impugnación constitucional a través del mecanismo de medidas cautelares, ya que el mismo ordena a agentes del estado tomar acciones que pueden violar derechos fundamentales.

#### ***b) Requisitos de las medidas cautelares***

37. De acuerdo con la Constitución en su artículo 87:

Art. 87.- Se podrán ordenar medidas cautelares conjunta o independientemente de las acciones constitucionales de protección de derechos, con el objeto de evitar o hacer cesar la violación o amenaza de violación de un derecho.

38. En el mismo sentido, el artículo 27 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (LOGJCC) señala que:

---

<sup>15</sup> Secretaría Nacional de Comunicación. Ecuador garantiza cumplimiento de los derechos humanos a migrantes venezolanos. 16 de agosto de 2018. Ver en: <https://www.comunicacion.gob.ec/ecuador-garantiza-cumplimiento-de-los-derechos-humanos-a-migrantes-venezolanos/>

<sup>16</sup> Secretaría Nacional de Comunicación. Control de pasaporte para venezolanos que ingresen al país arranca a las cero horas de este sábado. 17 de agosto de 2018. Ver en: <https://www.comunicacion.gob.ec/control-de-pasaporte-para-venezolanos-que-ingresen-al-pais-arranca-a-las-cero-horas-de-este-sabado/>

Art. 27.- Requisitos.- Las medidas cautelares procederán cuando la jueza o juez tenga conocimiento de un hecho por parte de cualquier persona que amenace de modo inminente y grave con violar un derecho o viole un derecho.

Se considerará grave cuando pueda ocasionar daños irreversibles o por la intensidad o frecuencia de la violación.

No procederán cuando existan medidas cautelares en las vías administrativas u ordinarias, cuando se trate de ejecución de órdenes judiciales o cuando se interpongan en la acción extraordinaria de protección de derechos.

39. Según la Constitución, existiría solo un requisito para que un juez o jueza pueda adoptar estas medidas y es que exista una *violación o la amenaza de una violación de derechos fundamentales*. La LOGJCC restringe el acceso a la tutela constitucional al agregar como requisitos que la amenaza de ser *inminente* y que la violación del derecho sea *grave*. Explica la LOGJCC que la *gravedad* se medirá de acuerdo a si la acción consumada o por consumarse: i) genere daños irreversibles, ii) sea intensa; o, iii) sea frecuente. En resumen, lo que se debe establecer para que procesa una medida cautelar constitucional, cuando la violación aún no se ha consumado, es que exista un acto u omisión que amenace con violar ii) de forma inminente y iii) gravemente un derecho fundamental. A continuación, analizaremos si esos dos elementos se encuentran presentes en el presente caso:

### ***b.1) Inminencia***

40. La inminencia se define como el riesgo o la amenaza urgente y que puedan materializarse, requiriendo de esa manera acción preventiva o tutelar<sup>17</sup>. Respecto de la urgencia se ha señalado que ésta debe considerarse sobre la base de —(a) la existencia de ciclos de amenazas y agresiones que demuestren la necesidad de actuar en forma inmediata; (b) la continuidad y proximidad temporal de las amenazas; (c) la existencia de un —ultimátum creíble mediante el cual —por ejemplo— se le indique al posible beneficiario que debe abandonar la región donde habita o será víctima de violaciones.<sup>18</sup>
41. Además, el requisito de inminencia “se determina por la información que indica que el riesgo o la amenaza sean inminentes y puedan materializarse, requiriendo de esa manera acción preventiva o tutelar”<sup>19</sup>. Según Faúndez Ledesma<sup>20</sup>, el requisito de gravedad va de mano con el de urgencia; si una violación es grave, implica una actividad urgente del Estado que afecta derechos humanos. Esta afectación, en criterio de la Corte Constitucional Colombiana, es “la evidencia de que el bien jurídico, sin ser destruido, es puesto en trance de sufrir mengua”<sup>21</sup>, que pesa contra

---

17 Art. 25 núm. 2 lit. b del Reglamento de la CIDH

18 CIDH. Informe sobre la Situación de las Defensoras y Defensores de Derechos Humanos en las Américas. OEA/Ser.L/V/II.124, Doc. 5 rev. 1, 7 de marzo 2006, párrafo 244

19 CIDH. Resolución 1/2013. Reforma del Reglamento, Políticas y Prácticas.

20 Faúndez Ledesma, Héctor: *El sistema interamericano de protección de los derechos humanos. Aspectos institucionales y procesales*. IIDH, San José, Costa Rica, 2004, p. 380, ss.

21 Corte Constitucional de Colombia, *Sentencia T-096/94*, párr. 4.1. Disponible desde Internet en:

la persona objeto de la medida cautelar. En el informe de 2011 “sobre la situación de las defensoras y defensores de derechos humanos en las Américas” se explica que, para el análisis de la urgencia de la situación denunciada, la CIDH debería tomar en cuenta: a) la existencia de ciclos de amenazas y agresiones que demuestren la necesidad de actuar en forma inmediata; o, b) la continuidad y proximidad temporal de las amenazas.

42. En el caso concreto, se denota la **existencia de ciclos** migratorios claros, que se han intensificado en los últimos días, situación que, ha concluido con los pronunciamientos públicos de las máximas autoridades del Ministerio del Interior y el Ministerio de Relaciones exteriores, que amenazan y vulneran directamente el derecho a transitar libremente por el territorio ecuatoriano. En esta línea, La Constitución del Ecuador establece en el Art. 40 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.

El Estado, a través de las entidades correspondientes, desarrollará entre otras las siguientes acciones para el ejercicio de los derechos de las personas ecuatorianas en el exterior, cualquiera sea su condición migratoria:

1. Ofrecerá asistencia a ellas y a sus familias, ya sea que éstas residan en el exterior o en el país.
2. Ofrecerá atención, servicios de asesoría y protección integral para que puedan ejercer libremente sus derechos.
3. Precautelar sus derechos cuando, por cualquier razón, hayan sido privadas de su libertad en el exterior.
4. Promoverá sus vínculos con el Ecuador, facilitará la reunificación familiar y estimulará el retorno voluntario.
5. Mantendrá la confidencialidad de los datos de carácter personal que se encuentren en los archivos de las instituciones del Ecuador en el exterior.
6. Protegerá las familias transnacionales y los derechos de sus miembros”

43. Asimismo, nuestra Carta Fundamental prescribe en su Art. 416.6:

“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.

44. Además, el art. 423 del mismo cuerpo normativo, establece que:

“La integración, en especial con los países de Latinoamérica y el Caribe será un objetivo estratégico del Estado. En todas las instancias y procesos de integración, el Estado ecuatoriano se comprometerá a:

5. Propiciar la creación de la ciudadanía latinoamericana y caribeña; la libre circulación de las personas en la región; la implementación de políticas que garanticen los derechos humanos de las poblaciones de frontera y de los refugiados; y la protección común de los latinoamericanos y caribeños en los países de tránsito y destino migratorio.

45. Para dar cumplimiento con estas disposiciones constitucionales, la Ley Orgánica de Movilidad Humana prescribe en su artículo 84:

Art. 84.- Ingreso y salida del territorio nacional. 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.

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.

46. Finalmente, el Reglamento a la Ley de Movilidad Humana señala en su art. 133:

“Para el ingreso y salida de las personas nacionales y extranjeras al Ecuador, el Ministerio del Interior a través del área responsable verificará y realizará lo siguiente:

1. Documento de viaje o documento de identificación válido y vigente:

La persona extranjera para ingresar al país deberá portar su pasaporte con una vigencia mínima de seis meses previa a su caducidad, exceptuándose de este requisito a la persona extranjera que presente un pasaporte de emergencia.

*Los ciudadanos suramericanos podrán presentar su documento de identidad nacional válido, vigente y reconocido por el Ecuador.[...]*

Cuando una persona extranjera pretenda ingresar al Ecuador por cualquier punto de control migratorio oficial a nivel nacional, e invoque protección internacional el Ministerio del Interior a través del área responsable del control migratorio informará inmediatamente, por cualquier medio comprobable, a la autoridad de movilidad humana para que sea asistido.

47. Resulta claro de la Constitución, leyes y reglamentos aplicables que nuestro sistema jurídico reconoce un derecho a migrar (art. 40 CRE) reforzado en el caso de las personas de países sudamericanos a quienes solo se les solicita su documento de

identificación nacional (art. 84 LMH y art 133 del RLMH). Este derecho se refuerza aún más considerando que la población venezolana vive una grave crisis humanitaria reconocida tanto por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos<sup>22</sup>, como por la Asamblea General de la Organización de los Estados Americanos<sup>23</sup>. Ecuador ha asumido como vinculantes las disposiciones de la Declaración de Cartagena sobre Refugiados<sup>24</sup> en donde se amplía la definición del estatuto de refugiado a “a las personas que han huido de sus países porque su *vida, seguridad o libertad* han sido amenazadas por la *violencia generalizada*, la agresión extranjera, los conflictos internos, la *violación masiva de los derechos humanos* u otras circunstancias que hayan perturbado gravemente el orden público”. Por lo que mal podría el Estado negar el ingreso a las personas que huyen de un país en donde confluyen varias de estas circunstancias.

48. Cabe además señalar que la implementación de esta política pública viola el derecho a la igualdad y a la no discriminación. El artículo 11 de la Constitución establece entre el grupo de *categorías sospechosas* el lugar de nacimiento y la condición migratoria. Recordemos que los dos acuerdos ministeriales se refieren únicamente a “personas venezolanas” lo cual constituye una distinción odiosa basada en la nacionalidad de las personas.
49. Este no es el primer intento de un país en las Américas de detener el flujo migratorio de ciertos países basado en categorías sospechosas. El presidente de los Estados Unidos de América, Donald Trump, emitió un decreto ejecutivo (No. 13769) en el 2017 que impedía el ingreso de personas de ciertas nacionalidades con el fin de restringir el ingreso a personas refugiadas de países de mayoría musulmana. La decisión recibió un rechazo de dentro y fuera de su país y fue detenida mediante una medida cautelar emitida por el Noveno Circuito de la Corte de Apelaciones de Estados Unidos de América en el caso de *Washington v. Trump*<sup>25</sup>. Subsecuentes reformas que el Presidente Trump realizó a esta política pública también fueron detenidas mediante medidas cautelares, por ejemplo en el caso de *Hawai'i v. Trump*<sup>26</sup>. En este último caso, la corte debía decidir si emitir o no una “orden de suspensión temporal”, fue la decisión de la corte:

“21. El paso final para determinar si se debe conceder a los demandantes una orden de restricción temporal es realzar una ponderación de la medida a la luz de del interés público general que podría ser afectado. Aquí, el debate sustancial alrededor

---

<sup>22</sup> CIDH. Institucionalidad democrática, Estado de derecho y derechos humanos en Venezuela. INFORME DE PAÍS, 2017. OEA/Ser.L/V/II. Doc. 209.

<sup>23</sup> Asamblea General de la OEA. RESOLUCIÓN SOBRE LA SITUACIÓN EN VENEZUELA. Doc. OEA/Ser.P/AG/RES. 2929 (XLVIII-O/18), aprobado en el cuadragésimo octavo período ordinario de sesiones realizado en Washington DC, Estados Unidos de América del 4 y 5 de junio de 2018.

<sup>24</sup> Ver por ejemplo la Carta de Entendimiento entre la República del Ecuador y el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los refugiados (ACNUR), dada por Decreto Ejecutivo No. 1664 y publicada en el Registro Oficial 573 de 20 de abril de 2009.

<sup>25</sup> United States Court of Appeals, Ninth Circuit, 9 de febrero de 2017, 847 F.3d 1151.

<sup>26</sup> United States District Court, D. Hawai'i, 15 de marzo de 2017, 241 F.Supp.3d 1119.

de este decreto ejecutivo, al igual que el del decreto ejecutivo anterior, ilustran como existen intereses públicos en las posiciones de ambas partes. Por ejemplo, el Gobierno insiste en que el decreto ejecutivo busca proteger a la nación de las actividades terroristas realizadas por extranjeros que ingresan a los Estados Unidos. Por otra parte, los demandantes sostienen que es de público interés el libre flujo de visitantes, el evitar la separación de las familias y en vivir libres de discriminación. Como se discutió antes, los demandantes han demostrado exitosamente como el decreto ejecutivo viola los derechos contenidos en la primera enmienda de la Constitución. Siempre será de interés público el prevenir la violación de los derechos constitucionales de una de las partes procesales. Cuando se considera todos las lesiones y daños discutidos en la sentencia y la evidencia cuestionable presentada por el Gobierno respecto a las motivaciones de seguridad nacional de su decisión, la ponderación se inclina a aceptar la solicitud de orden de suspensión temporal de la medida a nivel nacional”<sup>27</sup>

50. Estas acciones del gobierno de los Estados Unidos de América han sido de las más criticadas internacionalmente ya que respaldan ideas homofóbicas e islamofóbicas, además de buscar evadir los compromisos internacionales adoptados por dicho país en materia de refugio. Este tipo de medidas alienta el sentimiento de odio en la población y las falsas nociones de que la inseguridad y el desempleo se incrementan gracias al flujo de migrantes. A pesar de la popularidad que tuvieron estas medidas en los no pocos seguidores del Presidente Trump, los jueces y juezas de dicho país estuvieron dispuestos y dispuestas a hacer respetar el estado de derecho y proteger los derechos fundamentales de las personas al emitir medidas de suspensión temporal similares a las que puede emitir usted en el presente caso.
51. Nuestro vecino país de Colombia, quien recibe en primera instancia a las personas Venezolanas que huyen de la crisis humanitaria de su país de origen, en lugar de tomar medidas como las adoptadas por el gobierno ecuatoriano, decidió regularizar la permanencia de las personas venezolanas en su territorio y, de esta manera, proteger sus derechos.<sup>28</sup>
52. Por todo lo antes expuesto. En este sentido, consideramos que es urgente dejar sin efecto esta política pública y la restricción de ingreso a través de la solicitud de pasaportes pues, generaría, como se expondrá a continuación grave daño irreparable para los ciudadanos venezolanos. De estos dos ejemplos, el colombiano y el norteamericano, el Ecuador está adoptando el más lesivo de derechos y contrario a la tradición latinoamericana de brindar asilo a las personas que lo requieren, más aún si estas son sudamericanas.

---

<sup>27</sup> Traducción de los autores y las autoras. *Hawai'i v. Trump*, United States District Court, D. Hawai'i, 15 de marzo de 2017, 241 F.Supp.3d 1119

<sup>28</sup> CIDH, Boletín de Prensa “CIDH saluda medidas adoptadas por Colombia para regularización migratoria y acceso a derechos de personas venezolanas”, del 17 de agosto de 2018, disponible en: <http://www.oas.org/es/cidh/prensa/comunicados/2018/184.asp>

53. En relación con la *continuidad y proximidad temporal de las amenazas*, es importante señalar que el 16 y 17 de agosto ya se configuró normativa y públicamente la amenaza a ser aplicada desde las 0:00 del día 18 de agosto de 2018. Esta política está actualmente en vigencia por lo que es necesaria urgente intervención judicial para hacer cesar la medida.
54. Finalmente, en razón a la *existencia de un ultimátum creíble*, es claro que los pronunciamientos emitidos por las máximas autoridades, actualmente se materializaron en la restricción de ingreso a los ciudadanos venezolanos vigente en la actualidad.

## ***b.2) Gravedad***

55. El estándar de gravedad implica analizar “el serio impacto que una acción u omisión puede tener sobre un derecho protegido”<sup>29</sup>. Es decir, se entiende que estamos en un escenario grave, por la seriedad del impacto que generan tales daños en el ejercicio de los derechos de las personas a las cuales se dirige la medida violatoria de derechos.
56. En este sentido, con la excusa de proteger sus fronteras, algunos Estados han perdido el control efectivo de ellas debido a que, a menudo, las redes de contrabando flexibles y oportunistas van por delante. Las políticas prohibitivas y represivas, sin canales de migración regulares para los solicitantes de asilo y los migrantes con salarios bajos, no hacen sino consolidar las operaciones de contrabando y los mercados laborales clandestinos, lo que provoca más muertes en el mar y más violaciones de los derechos humanos.<sup>30</sup>
57. Lo expuesto anteriormente, es lo que sucedería de mantenerse la medida en contra de los ciudadanos de la República de Venezuela lo que, los expone a graves daños y afectaciones a sus derechos, en especial a la vida y a la integridad personal.
58. En esta línea, la única forma de reducir de manera eficaz la trata y tráfico de personas es ofrecer soluciones de movilidad más accesibles, regulares, seguras y asequibles, con todos los controles de identidad y seguridad que unos procedimientos de visados eficientes pueden proporcionar.<sup>31</sup> La gobernanza de la migración no consiste en cerrar las fronteras y mantener a las personas fuera, sino en regular la movilidad, es decir, abrir canales de migración seguros, promover y celebrar la diversidad. Al regular la migración en lugar de restringirla, pasamos de una actitud de tolerancia cero, a otra de reducción del daño, con lo que se debilita a las organizaciones delictivas responsables del tráfico de migrantes, se tiene en cuenta la preocupación de los Estados por la seguridad y, en definitiva, se reduce el sufrimiento humano y se salvan vidas.<sup>32</sup>

---

<sup>29</sup> Art. 25 núm. 2 lit. a) del Reglamento de la CIDH.

<sup>30</sup> ONU. Derechos Humanos de los Migrantes. A/71/285. Distr. General 4 de agosto de 2016. Párr. 13

<sup>31</sup> ONU. Derechos Humanos de los Migrantes. A/71/285. Distr. General 4 de agosto de 2016. Párr. 15

<sup>32</sup> ONU. Derechos Humanos de los Migrantes. A/71/285. Distr. General 4 de agosto de 2016. Párr. 21



59. La regulación efectiva de la movilidad exige que los Estados diseñen un enfoque mucho más complejo de las razones por las que se desplazan las personas y el modo en que lo hacen. Los Estados deben adoptar un enfoque de todo el sistema en lo que se refiere a la migración, teniendo en cuenta todos sus aspectos, incluidos todos los beneficios y desafíos en lo que se refiere al crecimiento económico, los cambios demográficos, la diversidad cultural, la integración social, la libertad personal y el respeto del estado de derechos.<sup>33</sup>
60. Por otra parte, es necesario analizar el “daño irreparable” que significa la afectación sobre derechos que, por su propia naturaleza, o por el contexto, no son susceptibles de reparación, restauración o adecuada indemnización<sup>34</sup>. La reparación de derechos ha sido definida por la Corte IDH en su reiterada jurisprudencia como: “(...) las medidas que tienden a hacer desaparecer los efectos de las violaciones cometidas”<sup>35</sup>.
61. En el caso *sub judice*, como ya se expresó, el hecho de exigir pasaporte a la comunidad venezolana, lo que estaría ocasionado es el ingreso sin registro de muchos ciudadanos y ciudadanas de este país. Los cuales, actualmente están expuestos a un daño grave a sus derechos constitucionales.
62. En este sentido, al no existir un registro claro de ingresos y salidas del país, sería imposible monitorear su tránsito o residencia temporal o permanente en el Ecuador, por lo que, de ser víctimas de una violación de derechos humanos, esta se tornaría irreparable.

### 3. Conclusión

63. En conclusión, es nuestro criterio que:
- a. Las medidas cautelares son la vía más idónea para tutelar los derechos de las personas venezolanas que desean ingresar al Ecuador, así como de las que ya se encuentran en nuestro país.
  - b. El presente caso presenta las características de inminencia y gravedad del daño, por lo que la acción es viable.
  - c. Recomendamos a esta judicatura emitir una decisión inmediata de suspensión de los acuerdos Acuerdo Ministerial No. 000242 del 16 de agosto de 2018 y Acuerdo Ministerial No. 000243.
  - d. Que se le debe recordar al estado su obligación de receptar en su territorio a toda persona solicitante de refugio o asilo aun si esta no cuenta con un documento de identidad.
  - e. Que se nos permita comparecer a la audiencia para presentar nuestros criterios.

---

<sup>33</sup> ONU. Derechos Humanos de los Migrantes. A/71/285. Distr. General 4 de agosto de 2016. Párr. 22

<sup>34</sup> Art. 25 núm. 2 lit. c) del Reglamento de la CIDH.

<sup>35</sup> Corte IDH, Caso Suárez Peralta Vs. Ecuador. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 21 de mayo de 2013. Serie C No. 261, párr. 194

# FUNCIÓN JUDICIAL



**CORTE PROVINCIAL DE JUSTICIA DE PICHINCHA  
SORTEOS - UNIDAD JUDICIAL TERCERA DE LA FAMILIA, MUJER, NIÑEZ Y  
ADOLESCENCIA DEL CANTÓN QUITO DE LA PROVINCIA DE PICHINCHA**

UNIDAD JUDICIAL DE FAMILIA, MUJER, NIÑEZ Y ADOLESCENCIA CON SEDE EN LA PARROQUIA  
MARISCAL SUCRE DEL DISTRITO METROPOLITANO DE QUITO, PROVINCIA DE PICHINCHA

Juez(a): JACOME JARAMILLO PABLO ALEJANDRO

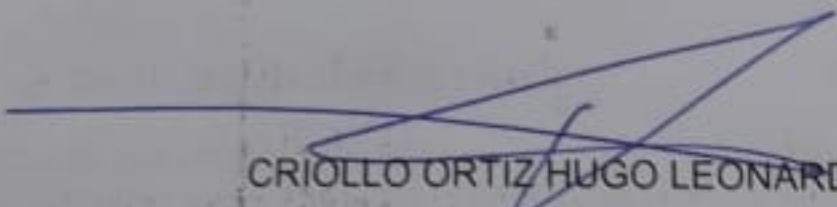
No. Proceso: 17203-2018-07971

Recibido el día de hoy, lunes veinte de agosto del dos mil dieciocho, a las doce horas y cincuenta y cinco minutos, presentado por EFREN GUERRERO PROFESOR UNIVERSITARIO DE LA PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATÓLICA DEL ECUADOR, MONICA VERA ABOGADA Y DEFENSORA DERECHOS HUMANOS, ANA NAVAS PSICÓLOGA CLÍNICA Y HAROLD BURBANO ABOGADO DEFENSOR, quien presenta:

PROVEER ESCRITO,

En uno(1) fojas y se adjunta los siguientes documentos:

1) Escrito (ORIGINAL )

  
CRIOLLO ORTIZ HUGO LEONARDO  
RESPONSABLE DE SORTEOS