


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

BELÉN ALEJANDRA AGUINAGA AGUINAGA, de nacionalidad ecuatoriana, de estado civil soltera, de profesión abogada, con cédula de ciudadanía no. 1721159331; DANIEL PATRICIO CABALLERO OLMEDO, de nacionalidad ecuatoriana, de estado civil soltero, de profesión abogado, con cédula de ciudadanía no. 1716153828; y, DANIELA SALAZAR MARÍN, de nacionalidad ecuatoriana de estado civil casada, de profesión abogada, con cédula de identidad no. 1710683416; de conformidad con lo prescrito por el artículo 12 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (LOGJCC), dentro de la medida cautelar No. 17203-2018-07971 presentada por la Defensoría del Pueblo, la Defensoría Pública del Ecuador, el Centro de Derechos Humanos de la Pontificia Universidad Católica del Ecuador y la Misión Scalabriniana, ante usted respetuosamente comparecemos por nuestros propios derechos y presentamos el siguiente escrito de *Amicus Curiae*, con el propósito de contribuir con insumos para la sentencia que Su Autoridad dicte dentro de las presente solicitud de medidas cautelares con el objetivo de que se respeten y garanticen los derechos humanos de los ciudadanos venezolanos que buscan ingresar a territorio ecuatoriano.

I. Antecedentes

1. La presente solicitud de medidas cautelares fue presentada por la 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 de 2018, 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 mediante el Acuerdo Ministerial No. 000242.
2. Las accionantes consideran que dicha política pública es contraria a la normativa nacional e internacional, particularmente al derecho a la igualdad y no discriminación, la libre circulación y residencia, y a las normas que regulan el ingreso de personas extranjeras a territorio ecuatoriano, sin distinción alguna en su nacionalidad, dispuestas en la Ley Orgánica de Movilidad Humana y en su Reglamento.
3. Como profesionales del Derecho y defensores de Derechos Humanos, ponemos a disposición de su Autoridad nuestros criterios jurídicos y técnicos en el presente caso, particularmente en lo relativo a los derechos reconocidos tanto en la Constitución de la República como en los instrumentos internacionales sobre derechos humanos, que consideramos se encuentran amenazados y violentados por esta política pública ratificada mediante el Acuerdo Ministerial referido, y que deben ser detenidos a través de la medida cautelar interpuesta por los accionantes.
4. Así, el presente *Amicus Curiae*, amparado en el artículo 12 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, se desarrollará en cuatro secciones: (i) el 

cumplimiento de los requisitos generales para proceder con las medidas cautelares interpuestas; (ii) la amenaza y violación al derecho a la igualdad y no discriminación por la aplicación de la política pública en cuestión; (iii) la amenaza y violación al derecho a migrar; (iv) la amenaza y violación al derecho a solicitar protección internacional en contra de las personas de nacionalidad venezolana; y (v) la política pública como una medida de regresión injustificada.

II. Cumplimiento de los requisitos generales y procedibilidad de las Medidas Cautelares

5. Respecto a los requisitos generales de las medidas cautelares, el artículo 87 de la Constitución de la República establece que:

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.

Asimismo, el artículo 26 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (en adelante, "LOGJCC"), dispone que:

Art. 26.- Finalidad.- Las medidas cautelares tendrán por objeto evitar o cesar la amenaza o violación de los derechos reconocidos en la Constitución y en instrumentos internacionales sobre derechos humanos.

Las medidas cautelares deberán ser adecuadas a la violación que se pretende evitar o detener, tales como la comunicación inmediata con la autoridad o persona que podría prevenir o detener la violación, la suspensión provisional del acto, la orden de vigilancia policial, la visita al lugar de los hechos. En ningún caso se podrán ordenar medidas privativas de la libertad.

6. En este marco, en el presente caso reconocemos que la amenaza a los derechos a la circulación y residencia, a solicitar protección internacional, y a su integridad personal es **inminente**, puesto que actualmente las personas de nacionalidad venezolana que buscaban ingresar de manera regular al Ecuador han optado por canales de migración irregulares e inseguros¹ lo cual los expone a un nivel mucho mayor de vulnerabilidad. Asimismo, la violación de derechos es **grave** puesto que la exigencia de solicitar pasaporte para que personas de nacionalidad venezolana ingresen al país trae consigo daños irreparables como la no posibilidad de migrar de manera regular y residir de la misma forma en un tercer Estado, y la consecuente falta de ejercicio efectivo de derechos por su condición migratoria irregular.
7. Recordemos que las personas de nacionalidad venezolana huyen de su país de origen en razón de la crisis de derechos humanos y crisis humanitaria que se ha visto materializada en

¹<https://www.eluniverso.com/noticias/2018/08/21/nota/6915947/exigencia-pasaporte-desata-paso-irregular-venezolanos>; <https://cnnespanol.cnn.com/video/venezolanos-pasaporte-rumichaca-ecuador-live-ana-maria-canizares-mirador-mundial/>; <https://lahora.com.ec/noticia/1102180041/expertos-advierten-mas-pasos-irregulares-tras-exigencia-de-pasaportes>

la falta de acceso a medicamentos y alimentos esenciales en Venezuela. Al respecto, Amnistía Internacional², Human Rights Watch³ e incluso la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (en adelante, "Comisión Interamericana" o "CIDH")⁴ han elaborado informes acerca de la situación de derechos humanos en Venezuela, en los cuales se hace referencia al serio deterioro del ejercicio de los derechos humanos, así como la grave crisis política, económica y social, que durante los últimos años ha atravesado el país. Por ejemplo, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, en su reciente informe temático, *Institucionalidad Democrática, Estado de Derecho y Derechos Humanos en Venezuela*, ha señalado que los derechos humanos que más se han visto comprometidos mediante el debilitamiento de la institucionalidad democrática así como el incremento de la represión, violencia e inseguridad ciudadana, son: los derechos políticos, la libertad de expresión, la protesta social, y los derechos económicos sociales y culturales⁵.

8. Asimismo, en relación a la crisis humanitaria, Human Rights Watch ha señalado que:

... los venezolanos enfrentan una severa escasez de medicamentos, insumos médicos y alimentos que cercena gravemente su derecho a la salud y la alimentación. En 2017, la ministra de salud venezolana divulgó datos oficiales correspondientes a 2016 que indicaban que, en un año, la mortalidad materna aumentó un 65 %, la mortalidad infantil un 30 % y los casos de malaria un 76 %. Algunos días después, la ministra fue despedida. Según Cáritas Venezuela, los casos de desnutrición severa de niños y niñas menores de 5 años aumentaron del 10,2 % en febrero de 2017 al 14,5 % en septiembre de 2017, lo cual traspasó el umbral de crisis establecido por la Organización Mundial de la Salud⁶.

9. Finalmente, la CIDH determinó que la escasez de alimentos afecta a más del 80% de la población, y que en relación al acceso a servicios de salud se evidencian aspectos preocupantes tales como, la falta de condiciones para la atención mínima adecuada en centros públicos de salud, la pérdida de personal, la precariedad de la infraestructura y equipamiento médico, el desabastecimiento de medicinas, insumos y materiales médicos, así como también el cierre o suspensión de servicios médicos⁷.
10. Es decir, las personas venezolanas que salen de su país por estos motivos presentan una necesidad de protección internacional que incluso se puede enmarcar en la definición ampliada de refugiado con base en la Declaración de Cartagena de 1984, la cual establece que son asimismo personas refugiadas, quienes "*... han huido de sus países porque su vida, seguridad o libertad han sido amenazadas por la violencia generalizada, la agresión*

² Amnistía Internacional. "Venezuela: Violencia letal, una política de estado para asfixiar a la disidencia", <https://www.amnesty.org/es/latest/news/2017/07/venezuela-violencia-letal-una-politica-de-estado-para-asfixiar-a-la-disidencia/>.

³ Human Rights Watch. Informe Mundial – Venezuela 2017, <https://www.hrw.org/es/world-report/2018/country-chapters/313312>.

⁴ Human Rights Watch. Informe Mundial – Venezuela 2017, <https://www.hrw.org/es/world-report/2018/country-chapters/313312>.

⁵ CIDH. Informe sobre Institucionalidad Democrática, Estado de Derecho y Derechos Humanos en Venezuela, párr. 2.

⁶ Human Rights Watch. Informe Mundial – Venezuela 2017, <https://www.hrw.org/es/world-report/2018/country-chapters/313312>.

⁷ CIDH. Informe sobre Institucionalidad Democrática, Estado de Derecho y Derechos Humanos en Venezuela, párr. 2.

extranjera, los conflictos internos, la violación masiva de los derechos humanos u otras circunstancias que hayan perturbado gravemente el orden público”.

11. Al respecto, la Agencia de las Naciones Unidas para los Refugiados (en adelante “ACNUR”) en su Nota de Orientación sobre el Flujo de Venezolanos, estableció que:

6. Si un Estado ha incorporado los criterios más amplios establecidos en la Declaración de Cartagena en su legislación nacional, el ACNUR alienta a los Estados a considerar la aplicación de esta definición regional en el caso de los solicitantes de asilo venezolanos, incluso como base para tramitar los casos de forma acelerada y simplificada. Ante la gran variedad de información disponible sobre la situación en Venezuela, el ACNUR considera que las circunstancias generales que conducen a la salida de ciudadanos venezolanos podrían estar contempladas en el espíritu de la Declaración de Cartagena, resultando en una presunción refutable de las necesidades de protección internacional.

12. Asimismo, la Comisión Interamericana en su Resolución 2/18 sobre Migración Forzada de Personas Venezolanas instó a los Estados de la Región a:

1. Garantizar el reconocimiento de la condición de refugiado a las personas venezolanas con temor fundado de persecución en caso de retorno a Venezuela, o que consideran que su vida, integridad o libertad personal estarían amenazadas debido a la situación de violencia, violaciones masivas de derechos humanos y perturbaciones graves del orden público, en los términos de la Declaración de Cartagena sobre Refugiados de 1984. Este reconocimiento debe darse a través de procedimientos justos y eficientes que garanticen el derecho de los solicitantes de asilo a recibir asistencia para satisfacer necesidades básicas o permitirles trabajar para su auto sostenimiento durante el estudio de su solicitud⁸.

13. Incluso si el Estado receptor se negase a brindar protección internacional a las personas que huyen de Venezuela por la grave violación de derechos humanos como personas solicitantes de refugio o refugiadas, tanto la Corte Interamericana de Derechos Humanos (en adelante, “Corte Interamericana” o “Corte IDH”) como el ACNUR, han señalado que los Estados deben asegurar otras formas de protección complementaria a aquellas personas extranjeras que no reúnan los elementos para ser refugiadas y solicitantes de este estatuto, pero que sí presentan alguna necesidad de protección internacional⁹.

14. El momento que el Estado ecuatoriano decidió exigir pasaportes válidos a las personas venezolanas para garantizar su ingreso regular a territorio nacional -requisito de cumplimiento prácticamente imposible para ciudadanos venezolanos-, no sólo que restringe la migración de personas de nacionalidad venezolana al Ecuador y a otros países de la región mediante la externalización de las fronteras de estos Estados, sino que además reduce los espacios de protección internacional a los que puede acudir este grupo de personas. Además, con esta exigencia el Estado ecuatoriano no brinda canales regulares,

⁸ CIDH. Resolución 2/18 – Migración Forzada de Personas Venezolanas, párr. 1. <http://www.oas.org/es/cidh/decisiones/pdf/Resolucion-2-18-es.pdf>.

⁹ Corte IDH. Derechos y garantías de niñas y niños en el contexto de la migración y/o en necesidad de protección internacional. Opinión Consultiva OC-21/14 de 19 de agosto de 2014. Serie A No. 21, párr. 238; ACNUR, Ficha Técnica No. 3. Sobre el derecho a la no devolución y no expulsión. Fichas Técnicas sobre el Sistema Interamericano de Derechos Humanos y la Protección de las personas del interés del ACNUR, <http://www.acnur.org/fileadmin/scripts/doc.php?file=fileadmin/Documentos/BDL/2017/11218>

seguros, accesibles y asequibles de migración conforme instó la CIDH a los Estados para responder a la migración forzada de personas venezolanas en la Región¹⁰.

15. Con base en estas consideraciones, las medidas cautelares presentadas cumplen con los requisitos de inminencia y gravedad, y como tal es fundamental que el Estado ecuatoriano permita el ingreso de las personas que huyen de Venezuela sin la exigencia de un requisito de casi imposible cumplimiento para las mismas y, una vez que éstas hayan sido admitidas, analice si su situación las convierte en personas que requieran protección internacional.

III. **La amenaza y violación del derecho a la igualdad y no discriminación en contra de las personas de nacionalidad venezolana.**

16. La política pública de restricción migratoria para personas venezolanas que desean ingresar al Ecuador, plasmada en el Acuerdo Ministerial No. 000242, que les exige la presentación de un pasaporte vigente, además de ser inconstitucional, de constituir una restricción ilegítima y desproporcionada al derecho a la libre circulación, y de amenazar de manera grave otros derechos fundamentales, es una medida discriminatoria. Esta medida está dirigida exclusivamente a un grupo de personas en razón de su nacionalidad, es decir a las personas venezolanas.

17. Al respecto, merece especial atención que el artículo 11 numeral 2 de la Constitución de la República proscribe todo tipo de discriminación, incluso por motivos de lugar de nacimiento o condición migratoria:

Art. 11.- El ejercicio de los derechos se regirá por los siguientes principios:

2. Todas las personas son iguales y gozarán de los mismos derechos, deberes y oportunidades. Nadie podrá ser discriminado por razones de etnia, lugar de nacimiento, edad, sexo, identidad de género, identidad cultural, estado civil, idioma, religión, ideología, filiación política, pasado judicial, condición socio-económica, condición migratoria, orientación sexual, estado de salud, portar VIH, discapacidad, diferencia física; ni por cualquier otra distinción, personal o colectiva, temporal o permanente, que tenga por objeto o resultado menoscabar o anular el reconocimiento, goce o ejercicio de los derechos. La ley sancionará toda forma de discriminación.

El Estado adoptará medidas de acción afirmativa que promuevan la igualdad real en favor de los titulares de derechos que se encuentren en situación de desigualdad. [El énfasis es propio].

18. Asimismo, el artículo 1.1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos recoge una prohibición similar, en la cual se mencionan expresamente, entre otras, la discriminación en razón de la nacionalidad y cualquier otra condición social¹¹.

19. La consecuencia de que existan a nivel Convencional y Constitucional normas que proscriben la discriminación por distintos motivos expresos, es que toda diferencia en el trato a una persona o un grupo de personas basada en alguno de esos motivos es una distinción sospechosa y que ésta se presume incompatible con tales normas. Por lo tanto, el Estado se encuentra en la obligación de demostrar que tal distinción en el trato supera un examen especialmente estricto para determinar la legitimidad de la misma y, así, excluir su carácter de discriminatoria¹². En consecuencia, el escrutinio al analizar cualquier diferencia en el trato que se base en una de estas categorías sospechosas deberá ser más estricto, pues:

La capacidad de diferenciación de las autoridades con base en esos criterios sospechosos se encuentra limitada, y solo en casos en donde las autoridades demuestren que se está en presencia de necesidades imperiosas, y que recurrir a esa diferenciación es el único método para alcanzar esa necesidad imperiosa, podría eventualmente admitirse el uso de esa categoría¹³.

20. La Corte Constitucional también se ha pronunciado respecto a este tema señalando enfáticamente en que realizar una distinción en razón de estas categorías sospechosas comporta *a priori* discriminación, salvo que se demuestre lo contrario:

Resulta claro para esta Corte, en primer lugar, que todas aquellas "distinciones" que se fundan en los criterios expuestos en la norma constitucional del artículo 11 numeral 2 de la Constitución de la República, prima facie son inconstitucionales a menos que se demuestre lo contrario, dada la carga argumentativa y probatoria que implica justificar para quienes establecen un trato diferente que el mismo es razonable y proporcional; y en segundo lugar, solo una justificación razonable exime a quienes hayan establecido distinciones, de la responsabilidad de que pueda imputárseles un tratamiento discriminatorio¹⁴.

21. De lo anterior se desprende que, por regla general, el Estado no pueden discriminar a una persona o un grupo de personas con base en una o más de las categorías prohibidas anteriormente referidas, entre las que se encuentran el origen nacional y la condición migratoria. Sin embargo, sí sería permisible que se aplique un trato diferenciado entre nacionales y extranjeros, o entre personas en diferentes categorías migratorias, siempre que dichos tratamientos tengan una justificación objetiva, razonable y proporcional¹⁵. Para ello, es preciso que se supere el siguiente test: 1) que el trato desigual se haya establecido

¹¹ Convención Americana sobre Derechos Humanos, 1969, artículo 1.1. Los Estados Partes en esta Convención se comprometen a respetar los derechos y libertades reconocidos en ella y a garantizar su libre y pleno ejercicio a toda persona que esté sujeta a su jurisdicción, sin discriminación alguna por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opiniones políticas o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social.

¹² Corte IDH. *Caso González Lluy y otros vs. Ecuador*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 01 de septiembre de 2015. Serie C No. 298, párr. 260; *Caso Norín Catrimán y otros (Dirigentes, miembros y activista del Pueblo Indígena Mapuche) Vs. Chile*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 29 de mayo de 2014. Serie C No. 279, párr. 226 y *Caso Atala Riffo y Niñas Vs. Chile*, párr. 95.

¹³ Corte IDH. *Caso González Lluy y otros vs. Ecuador*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 01 de septiembre de 2015. Serie C No. 298, párr. 256.

¹⁴ Corte Constitucional. Sentencia N.º 292-16-SEP-CC dentro de la causa N.º 0734-13-EP.

¹⁵ Corte IDH. *Condición Jurídica y Derechos de los Migrantes Indocumentados*. Opinión Consultiva OC-18/03, 17 de septiembre de 2003. Serie A No. 18, párr. 90.

para lograr un objetivo; 2) que tal objetivo sea válido a la luz de la Constitución; y, 3) que el trato desigual sea razonable, es decir, que exista una relación proporcional entre el mismo y el objetivo que se busca¹⁶.

22. Si bien, como se citó más arriba, se ha pretendido justificar esta medida bajo el objetivo de velar por una migración ordenada y evitar el cometimiento de posibles delitos como la trata de personas¹⁷, lo cual en principio podría considerarse como un objetivo constitucionalmente válido; tal finalidad entra en conflicto con otras también previstas en la Constitución que requieren un mayor grado de protección¹⁸, como son: el principio de prohibición de la discriminación por cualquier condición social, incluyendo el lugar de nacimiento y la condición migratoria¹⁹; el principio de igualdad de derechos entre personas ecuatorianas y extranjeras²⁰; el derecho a migrar y la prohibición de considerar a ninguna persona ilegal por su condición migratoria²¹; y, el principio de ciudadanía universal y la progresiva eliminación de la condición de extranjero²². En consecuencia, el segundo requisito del test se encuentra desvirtuado.

23. Por otra parte, es preciso tener en cuenta que la imposición del requisito de pasaporte para las personas de nacionalidad venezolana exclusivamente no es la única alternativa ni tampoco la menos restrictiva o gravosa posible para la consecución del objetivo buscado, es decir, el alcance de la necesidad imperiosa reconocida²³. De hecho, el objetivo de mantener un registro ordenado de las personas venezolanas que ingresan al país puede fácilmente satisfacerse con la presentación de su documento de identidad e incluso a través de la verificación de los datos de tales personas a través de mecanismos de cooperación internacional con Estados como Colombia, que en la práctica es un territorio de tránsito necesario para llegar al Ecuador, así como a otros Estados de la región. Por otro lado, existen varias alternativas que constituyen un enfoque integral y respetuoso de los derechos

¹⁶ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 035-17-SIN-CC, causa N.º 0006-09-IN; Véase asimismo, Corte IDH. *Caso Kimel Vs. Argentina*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 2 de mayo de 2008. Serie C No. 177, párr. 74.

¹⁷ <https://www.elcomercio.com/actualidad/maurotoscanini-entrevista-pasaporte-migrantes-venezolanos.html>

¹⁸ La Corte Constitucional colombiana, aplicando el test o juicio de proporcionalidad europeo con los aportes de la tendencia estadounidense, ha determinado que el test integrado de igualdad está compuesto de: (i) se examina si la medida es o no adecuada, es decir, si constituye o no un medio idóneo para alcanzar un fin constitucionalmente válido; (ii) se analiza si el trato diferente es o no necesario o indispensable; y (iii) se realiza un análisis de proporcionalidad en estricto sentido, para determinar si el trato desigual no sacrifica valores y principios constitucionales que tengan mayor relevancia que los alcanzados con la medida diferencial. Corte Constitucional de Colombia, sentencia C-093/ 2001, sentencia C-671/2001.

¹⁹ Constitución de la República del Ecuador. Registro Oficial No. 449 de 20 de octubre de 2008. Art. 11#2.

²⁰ Constitución de la República del Ecuador. Registro Oficial No. 449 de 20 de octubre de 2008. Art. 9.- *Las personas extranjeras que se encuentren en el territorio ecuatoriano tendrán los mismos derechos y deberes que las ecuatorianas, de acuerdo con la Constitución.*

²¹ Constitución de la República del Ecuador. Registro Oficial No. 449 de 20 de octubre de 2008. 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. [...]*

²² Constitución de la República del Ecuador. Registro Oficial No. 449 de 20 de octubre de 2008. 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.*

²³ Corte IDH. *Caso González Lluy y otros Vs. Ecuador*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 1 de septiembre de 2015. Serie C No. 298, párr. 256.

humanos a fin de prevenir los delitos de trata de personas y tráfico de migrantes²⁴, que no implican imponer un requisito de casi imposible cumplimiento a un grupo de personas determinado, en razón de categorías sospechosas de discriminación. Más aún, es preciso tener en cuenta que la medida adoptada en la política pública en cuestión, lejos de prevenir tales delitos, abre una puerta para que éstos se configuren con mayor facilidad; pues obliga a las personas venezolanas que buscan ingresar al territorio ecuatoriano a buscar canales irregulares de migración, lo cual las expone a un mayor riesgo de ser víctimas de tales delitos y empeora la condición de vulnerabilidad en la que ya se encuentran sujetas las personas en situación de movilidad humana y sus familiares. Además, es preciso enfatizar que la distinción en el trato destinada exclusivamente a personas venezolanas no es proporcional con la finalidad de combatir los delitos mencionados, pues tanto las redes que operan para tales delitos, como las víctimas de los mismos, no son exclusivamente ni necesariamente conformadas por personas nacionales de tal Estado. Por lo expuesto, la distinción en el trato prevista en la política pública que se pretende frenar con las medidas cautelares interpuestas tampoco constituye una medida proporcional a la luz del tercer requisito del test.

24. En suma, esta medida no supera el test de legitimidad de una distinción en el trato, por lo que se confirma el hecho de que la misma no es más que una distinción arbitraria, es decir, discriminatoria en contra de las personas de nacionalidad venezolana que buscan ingresar al Ecuador lo cual vulnera los derechos de quienes ya se encuentran en frontera y amenaza con vulnerar los de las personas que se encuentran en tránsito hacia el Ecuador.

IV. La amenaza y violación del derecho a migrar de las personas de nacionalidad venezolana a Ecuador y a otros Estados de la Región.

25. La política pública adoptada por el Estado ecuatoriano de requerir a los migrantes venezolanos la presentación de un pasaporte con al menos 6 meses de vigencia para el ingreso al territorio ecuatoriano plasmada en el Acuerdo Ministerial 000242, es una medida que restringe de manera ilegítima el derecho a la libre circulación y residencia²⁵ de las personas venezolanas que buscan ingresar el territorio ecuatoriano debido a la grave crisis de derechos humanos, social, política, y económica de su país.
26. Los organismos internacionales de supervisión en materia de derechos humanos han desarrollado un test para determinar si una restricción a derechos es legítima y admisible a la luz de la Convención Americana sobre Derechos Humanos. Conforme el principio constitucional de aplicación directa de los instrumentos internacionales de derechos humanos²⁶, corresponde a las autoridades públicas ecuatorianas, incluidas las judiciales,

²⁴ Oficina de las Naciones Unidas Contra la Droga y el Delito (UNODC). *Manual para la lucha contra la trata de personas* (2007). https://www.unodc.org/pdf/Trafficking_toolkit_Spanish.pdf

²⁵ Constitución de la República del Ecuador. Registro Oficial No. 449 de 20 de octubre de 2008. "Art. 66: Se reconoce y garantizará a las personas: [...] 14. El derecho a transitar libremente por el territorio nacional y a escoger su residencia, así como a entrar y salir libremente del país, cuyo ejercicio se regulará de acuerdo con la ley. La prohibición de salir del país sólo podrá ser ordenada por juez competente [...]"

²⁶ Constitución de la República del Ecuador. Registro Oficial No. 449 de 20 de octubre de 2008: "Art. 426.- Todas las personas, autoridades e instituciones están sujetas a la Constitución. Las juezas y jueces, autoridades administrativas y

analizar las restricciones a derechos puestas en su conocimiento a la luz del mismo. Es decir, en este caso corresponde determinar si la restricción de ingreso de personas venezolanas prevista en el Acuerdo Ministerial referido es una medida que: 1) esté prevista en una ley; 2) persiga un fin legítimo; y, 3) sea necesaria en una sociedad democrática por ser idónea, necesaria y proporcional²⁷.

27. El primer requisito del test no se verifica, puesto que la medida está prevista en el Acuerdo Ministerial No. 000242 del Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana y no en una ley. Al respecto, la Corte Interamericana en su Opinión Consultiva OC-6/86 entendió que la palabra ley significa, "... norma jurídica de carácter general, ceñida al bien común, emanada de los órganos legislativos constitucionalmente previstos y democráticamente elegidos, y elaborada según el procedimiento establecido por las constituciones de los Estados Partes para la formación de las leyes"²⁸. En este marco, el Acuerdo Ministerial No. 000242 emitido el 16 de agosto de 2018, **bajo ninguna circunstancia puede entenderse como una ley de carácter general y emanada del órgano legislativo constitucionalmente previsto** conforme manda el estándar interamericano de derechos humanos establecido en la opinión consultiva citada, la cual es de aplicación directa, inmediata y preferente en tanto su contenido es más favorable para el efectivo ejercicio y protección de los derechos reconocidos tanto en la Constitución de la República como en los instrumentos internacionales de derechos humanos²⁹. La norma que sí cumple con estas condiciones es la Ley Orgánica de Movilidad Humana (LOMH), cuyo artículo 84 se encuentra directamente vulnerado por la emisión del Acuerdo Ministerial en cuestión conforme se explicará más adelante. Incluso si una restricción de este tipo fuese aprobada por la Asamblea Nacional como una modificación a la LOMH, siguiendo los procedimientos previstos en la Constitución para la formación de la ley, ésta sería una medida inconstitucional al tener un carácter regresivo.
28. Por otro lado, aún si esta medida tuviese realmente el objetivo de poder identificar a quienes ingresan al territorio y evitar la trata de personas o el tráfico de migrantes, que constituyen *finés legítimos*, es necesario analizar si ésta es necesaria en una sociedad democrática. Para ello, se debe analizar si imponer el requisito de presentación de un pasaporte previo al ingreso es *idóneo* o conducente para tales fines. Respecto al tener un mayor control de las personas que ingresan al territorio, podría argumentarse que el requisito es conducente; sin embargo, este no es necesariamente el caso respecto al objetivo de evitar la trata de personas o el tráfico de migrantes que usualmente se da por canales irregulares, incluso si las víctimas se encuentran en situación de movilidad o no.

servidoras y servidores públicos, aplicarán directamente las normas constitucionales y las previstas en los instrumentos internacionales de derechos humanos siempre que sean más favorables a las establecidas en la Constitución, aunque las partes no las invoquen expresamente. Los derechos consagrados en la Constitución y los instrumentos internacionales de derechos humanos serán de inmediato cumplimiento y aplicación. No podrá alegarse falta de ley o desconocimiento de las normas para justificar la vulneración de los derechos y garantías establecidas en la Constitución, para desechar la acción interpuesta en su defensa, ni para negar el reconocimiento de tales derechos".

²⁷ Cfr. Corte I.D.H. *Caso Tristán Donoso vs Panamá*. Sentencia, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 27 de enero de 2009 Serie C No. 193, párrs. 56 y 77.

²⁸ Corte IDH. La expresión "Leyes" en el artículo 30 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos. Opinión Consultiva OC-6/86 de 9 de mayo de 1986. Serie A No. 6, párr. 38.

²⁹ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No. 184-18-SEP-CC, causa No. 1692-12-EP.

29. Sin duda, es necesario que existan medidas de protección eficaces para combatir estos delitos, pero éstas deben siempre respetar las obligaciones del Estado en materia de derechos humanos y no significar una restricción general a los derechos de un grupo poblacional que, además, se encuentra en condiciones de vulnerabilidad. Ahora bien, esta medida tampoco es *necesaria* en una sociedad democrática, en el sentido de ser imperiosa para lograr las finalidades deseadas, pues existen medidas menos restrictivas al conjunto de derechos de las personas venezolanas que buscan ingresar al territorio ecuatoriano que también pueden satisfacerlas, tales como la simple solicitud del documento de identidad, conforme la LOMH, lo cual no implica un requisito de muy difícil cumplimiento para las personas venezolanas afectadas por la medida.

30. Por último, esta política pública tampoco constituye una medida *proporcional*, pues no hay un debido equilibrio entre la satisfacción de la finalidad deseada -que puede alcanzarse por otros medios- y la restricción a los derechos exclusivamente de las personas venezolanas que desean ingresar al territorio ecuatoriano, a quienes no solo se les vulnera y amenaza con vulnerar el derecho a la libre movilidad sino además el acceso a otros derechos, como la vida digna, la salud, la educación, el trabajo, la integridad personal e incluso se les empuja a optar por alternativas de movilidad clandestina, exacerbando la vulnerabilidad a la que este grupo de personas ya se encuentra expuesto.

31. En razón de lo expuesto, estamos frente a una medida que restringe derechos de manera ilegítima y, por lo tanto, la medida cautelar planteada en el presente caso es adecuada a fin de evitar que estas vulneraciones a derechos continúen respecto de las personas venezolanas que se encuentran en frontera esperando ingresar al territorio ecuatoriano y a fin de evitar que se configuren respecto a quienes pretendan hacerlo en el futuro.

V. La amenaza y violación al derecho a solicitar protección internacional.

32. Finalmente, en cuanto al derecho a solicitar protección internacional, el artículo 41 de la Constitución de la República establece que:

Art. 41.- Se reconocen los derechos de asilo y refugio, de acuerdo con la ley y los instrumentos internacionales de derechos humanos. Las personas que se encuentren en condición de asilo o refugio gozarán de protección especial que garantice el pleno ejercicio de sus derechos.

El Estado respetará y garantizará el principio de no devolución, además de la asistencia humanitaria y jurídica de emergencia. No se aplicará a las personas solicitantes de asilo o refugio sanciones penales por el hecho de su ingreso o de su permanencia en situación de irregularidad.

El Estado, de manera excepcional y cuando las circunstancias lo ameriten, reconocerá a un colectivo el estatuto de refugiado, de acuerdo con la ley.

33. Asimismo, el artículo 22 numeral 7 de la Convención Americana reconoce que: "Toda persona tiene el derecho de buscar y recibir asilo en territorio extranjero en caso de

persecución por delitos políticos o comunes conexos con los políticos y de acuerdo con la legislación de cada Estado y los convenios internacionales”.

34. En materia de protección internacional sobresale el principio de no devolución (*non-refoulement*), el cual es reconocido como una norma imperativa de Derecho Internacional, o *jus cogens*³⁰. Al respecto, el artículo 33 de la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951, de la cual el Estado Ecuatoriano es Parte, señala que, "ningún Estado Contratante podrá expulsar ni devolver de manera alguna a un refugiado a un territorio dentro de cuyas fronteras su vida o libertad puedan correr peligro en virtud de su raza, religión, nacionalidad, pertenencia a determinado grupo social u opinión política”.
35. Ahora bien, este principio no se aplica únicamente a personas refugiadas, sino a toda persona extranjera que presente una necesidad de protección internacional. Al respecto, la Corte IDH ha determinado que, "... en el sistema interamericano está reconocido el derecho de cualquier persona extranjera, y no solamente a los asilados o refugiados, a la no devolución indebida cuando su vida, integridad y/o libertad estén en riesgo de violación, sin importar su estatuto legal o condición migratoria en el país en que se encuentre"³¹. Así, de conformidad con el artículo 22 numeral 8 de la Convención Americana se establece que, "... en ningún caso el extranjero puede ser expulsado o devuelto a otro país, sea o no de origen, donde su derecho a la vida o a la libertad personal está en riesgo de violación a causa de raza, nacionalidad, religión, condición social o de sus opiniones políticas.”
36. Profundizando los conceptos anteriormente referidos, la importancia del principio de no devolución, reconocido en el artículo 41 de la Norma Suprema, radica justamente en la prohibición de que las personas, sean “[...] rechazadas en la frontera o expulsadas sin un análisis adecuado e individualizado de sus peticiones”³². Es decir, este principio se aplica aun cuando las personas en necesidad de protección internacional no son todavía admitidas legalmente en el Estado receptor.
37. Con base en estas consideraciones, la disposición del artículo único del Acuerdo Ministerial No. 000242 de exigir un pasaporte válido únicamente a las personas de nacionalidad venezolana para permitir su ingreso a territorio ecuatoriano, restringe de manera ilegítima su derecho a solicitar protección internacional y además constituye una vulneración al principio de no devolución (norma de carácter *jus cogens*) puesto que las personas venezolanas que no cuentan con un pasaporte válido y que presentan una necesidad de protección internacional son finalmente rechazadas en frontera. De conformidad con el artículo 91 la LOMH, entre este grupo de personas en necesidad de protección internacional,

³⁰ La Declaración de Cartagena de 1984, en su sección III, párrafo 5, reitera: [...] la importancia y significación del principio de no devolución (incluyendo la prohibición del rechazo en las fronteras), como piedra angular de la protección internacional de los refugiados. Este principio imperativo en cuanto a los refugiados, debe reconocerse y respetarse en el estado actual del derecho internacional, como un principio de *jus cogens*. Ver además, Corte IDH. Caso familia Pacheco Tineo Vs. Bolivia. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 25 de noviembre de 2013. Serie C No. 272, párrs. 135 – 136.

³¹ Corte IDH. Caso familia Pacheco Tineo Vs. Bolivia. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 25 de noviembre de 2013. Serie C No. 272, párr. 135.

³² Corte IDH. Caso familia Pacheco Tineo Vs. Bolivia. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 25 de noviembre de 2013. Serie C No. 272, párr. 153.

se encuentran por ejemplo: 1. Solicitantes de la condición de asilo, refugio o apatridia. 2. Refugiadas reconocidas por el Estado ecuatoriano. 3. Asiladas reconocidas por el Estado ecuatoriano. 4. Apátridas reconocidas por el Estado ecuatoriano.

38. Lo que resulta preocupante en el presente caso es que la restricción a solicitar protección internacional mediante la solicitud de un pasaporte vigente, ni siquiera se encuentra previamente establecida en una ley conforme los criterios de la Opinión Consultiva OC-6/86 de la Corte IDH, es decir una ley orgánica de carácter general emanada por el órgano legislativo del Estado. Además, en materia de protección internacional, la ACNUR ha determinado que los Estados deben permitir el acceso a su territorio a las personas que buscan protección internacional y a consecuentes procedimientos de refugio, justos y eficientes³³. Justamente por el contexto y los motivos por los cuales las personas refugiadas se ven en la necesidad de salir de su país de origen o residencia habitual, se ha reconocido que las personas refugiadas tienen razones justificadas para no portar un documento de viaje válido o incluso una documentación falsa³⁴, lo cual no debería impedir su entrada a territorio del Estado receptor para solicitar protección internacional.

39. En consecuencia, el requisito de solicitar pasaporte dispuesto al Acuerdo Ministerial No. 000242 además de ser una medida ilegal e ilegítima al ser contraria a lo expresamente dispuesto en el artículo 84 de la Ley Orgánica de Movilidad Humana, tiene graves consecuencias en el derecho a solicitar refugio y protección internacional reconocido en el artículo 41 de la Constitución de la República, así como en el artículo 22 numeral 7 de la Convención Americana. El Estado Ecuatoriano en aras de inhibir la migración de personas venezolanas a través de este requisito impuesto en el Acuerdo Ministerial, estaría sacrificando normas imperativas de Derecho Internacional o *jus cogens* como el principio de no devolución, al rechazar a las personas venezolanas que presentan una necesidad de protección internacional en la frontera sin un análisis adecuado e individualizado de sus peticiones.

VI. La política pública ratificada mediante Acuerdo Ministerial No. 000242 como una medida de regresión injustificada.

40. El principio de progresividad y prohibición de regresividad de derechos se encuentra reconocido en el artículo 11 numeral 8 de la Constitución, en los siguientes términos:

Art. 11.- El ejercicio de los derechos se regirá por los siguientes principios: (...)

8. El contenido de los derechos se desarrollará de manera progresiva a través de las normas, la jurisprudencia y las políticas públicas. El Estado generará y garantizará las condiciones necesarias para su pleno reconocimiento y ejercicio.

³³ ACNUR, Opinión Consultiva sobre la aplicación extraterritorial de las obligaciones de no devolución en virtud de la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951 y su Protocolo de 1967, 2007, párr. 8.

³⁴ Comité Ejecutivo ACNUR, Conclusión N.º 15 (XXX) Refugiados sin país de asilo, 1979; Conclusión N.º 22 (XXXII) Protección de las personas que buscan asilo en situaciones de afluencia en gran escala, 1981; Conclusión N.º 58 (XL) Problema de los Refugiados y de los solicitantes de asilo que abandonan de manera irregular un país en el que ya habían encontrado protección, 1989.

Será inconstitucional cualquier acción u omisión de carácter regresivo que disminuya, menoscabe o anule injustificadamente el ejercicio de los derechos.

41. Asimismo, el artículo 26 de la CADH determina que:

Artículo 26. Desarrollo Progresivo. Los Estados Partes se comprometen a adoptar providencias, tanto a nivel interno como mediante la cooperación internacional, especialmente económica y técnica, para lograr progresivamente la plena efectividad de los derechos que se derivan de las normas económicas, sociales y sobre educación, ciencia y cultura, contenidas en la Carta de la Organización de los Estados Americanos, reformada por el Protocolo de Buenos Aires, en la medida de los recursos disponibles, por vía legislativa u otros medios apropiados.

42. En cuanto al contenido y alcance de este principio, la Corte Constitucional del Ecuador en la sentencia No. 049-16-SIN-CC emitida dentro de la causa No. 0039-15-IN, siguiendo el criterio establecido en la sentencia No. 037-16-SIN-CC dictada dentro de la causa No. 0054-11-IN, determinó que:

... el principio de no regresividad que rige el ejercicio de los derechos constitucionales, implica que si un derecho, en su configuración, alcanzó determinado nivel de protección; dicho nivel no puede ser menoscabado de forma injustificada, a partir de una regulación normativa. Así, el principio constitucional de no regresividad se constituye en un límite a la potestad legislativa y al principio de libertad de configuración normativa, en tanto todo acto normativo que desarrolle un derecho constitucional, debe efectuar todos los esfuerzos por respetar su grado de protección expresamente reconocido, so pena de incurrir en una inconstitucionalidad.

43. Posteriormente mediante la sentencia No. 017-17-SIN-CC dictada dentro de la causa No. 0071-15-IN, la Corte Constitucional estableció que en virtud del principio de no regresividad el Estado no puede:

... instaurar medidas que puedan disminuir el reconocimiento y cumplimiento de los derechos consagrados en el texto constitucional y en los instrumentos de derechos humanos. En este orden de ideas, ningún acto legislativo, administrativo o judicial puede colocar un derecho previamente reconocido, y menos aún, privar a las personas de condiciones de protección adquiridas y colocarlas en situación de vulnerabilidad.

44. Al respecto, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de Naciones Unidas en sentido que las medidas de carácter deliberadamente regresivo requieren de la **consideración más cuidadosa** y deberán justificarse plenamente por referencia a la totalidad de los derechos previstos en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales³⁵.

³⁵ Naciones Unidas, Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Observación General No. 3: La índole de las obligaciones de los Estados Partes (párrafo 1 del artículo 2 del Pacto), U.N. Doc. E/1991/23, Quinto Período de Sesiones (1990), párrs. 9 y 10.

45. En este marco, se debe señalar que la Ley Orgánica de Movilidad Humana reconoce un grado de protección más amplio respecto al ingreso de personas extranjeras a territorio ecuatoriano. En este sentido, el artículo 84 de la LOMH, establece que:

*Artículo 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 énfasis es propio].*

46. Por otra parte, el Acuerdo Ministerial No. 000242 emitido el 16 de agosto de 2018 por el Ministro de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana (subrogante), en su artículo único determina que:

ARTÍCULO ÚNICO.- Establecer como requisito previo al ingreso a territorio ecuatoriano la presentación del pasaporte con una vigencia mínima de seis meses previa a su caducidad a los ciudadanos de la República Bolivariana de Venezuela, a partir del 18 de agosto de 2018.

47. Es decir, la actual disposición del Acuerdo Ministerial referido respecto a la presentación del pasaporte a personas de nacionalidad venezolana para ingresar a territorio ecuatoriano, no puede socavar una protección más amplia que se encuentra expresamente reconocida en una ley de carácter orgánico. Esta medida conforme lo determina el artículo 11 numeral 8 de la Constitución termina siendo inconstitucional, puesto que disminuye y menoscaba injustificadamente el derecho a migrar de las personas extranjeras, reconocido en el artículo 40 de la Norma Suprema, el cual establece 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".
48. Asimismo, conforme la jurisprudencia de la Corte Constitucional anteriormente citada, la cual de conformidad con el artículo 436 de la Constitución es de carácter vinculante, **ningún acto legislativo, administrativo o judicial puede privar a las personas de condiciones de protección adquiridas previamente y colocarlas en situación de vulnerabilidad**. En este sentido, vale señalar que las personas migrantes y sus familiares ya se encuentran previamente en una situación de vulnerabilidad puesto que son los más expuestos a las violaciones potenciales o reales de sus derechos y sufren, a consecuencia de su situación, un nivel elevado de desprotección de sus derechos³⁶.
49. Así, la incorporación de un requisito adicional mediante el Acuerdo Ministerial No. 000242 distinto a los requisitos generales establecidos en el artículo 84 de la LOMH, además de inhibir la migración de las personas venezolanas tanto a Ecuador como a otros Estados de la Región, agrava su condición de vulnerabilidad a la cual *per se* encuentran sujetas al ser migrantes.

³⁶ Corte IDH. Condición Jurídica y Derechos de los Migrantes. Indocumentados. Opinión Consultiva OC 18/03, 17 de septiembre de 2003. Serie A No. 18, párr. 114; Caso familia Pacheco Tineo Vs. Bolivia. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 25 de noviembre de 2013. Serie C No. 272, párr. 128.

50. En este punto se debe señalar que conforme lo ha determinado por la Corte IDH y el Comité de Naciones Unidas de Protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares, si bien las políticas migratorias se enmarcan dentro del ámbito de la soberanía de los Estados, la adopción e implementación de las mismas deben respetar los derechos de los migrantes³⁷ reconocidos tanto en la Constitución como en los instrumentos internacionales de derechos humanos. Así por ejemplo, en su Opinión Consultiva No. OC-18/03, la Corte IDH señaló que, "en el ejercicio de su facultad de fijar políticas migratorias, es lícito que los Estados establezcan medidas atinentes al ingreso, permanencia o salida de personas migrantes (...), siempre que ello sea acorde con las medidas de protección de los derechos humanos de toda persona"³⁸.
51. Este límite debe ser asimismo entendido respecto al grado de protección que se encuentra expresamente reconocido en el artículo 84 de la LOMH, el cual sin distinción alguna establece como único requisito para el ingreso de ciudadanos suramericanos a territorio ecuatoriano, la presentación de un documento de identificación nacional.
52. Confirmando esta línea de pensamiento, la Corte Constitucional del Ecuador, precisó en su dictamen de constitucionalidad No. 0007-15-DTI-CC emitida en la causa N.º 0030-13-TI, que:
- Sin duda, la seguridad nacional y el orden público son justificativos que en el ejercicio de la soberanía del Estado podrían aplicarse para motivar el rechazo de entrada o terminación de la estadia de una persona [extranjera] en el Estado. Empero, para [estas personas] el entrar y salir libremente del país, constituyen derechos constitucionales que se encuentran regidos por el principio de ciudadanía universal, mismo que rechaza conductas estatales tendientes a restringir injustificadamente y sin procedimiento alguno el ejercicio de los derechos de las personas migrantes, que es precisamente, lo que se consigue al aplicárseles dicha figura. [El énfasis es propio]*
53. En consecuencia, el artículo único del Acuerdo Ministerial No. 000242 no puede anular la protección actual que reconoce la Ley Orgánica de Movilidad Humana, puesto que eso implicaría el menoscabo injustificado del derecho a migrar exclusivamente en contra de las personas venezolanas, lo cual además constituye una medida discriminatoria conforme se desarrolló en la sección II del presente documento. Así, la exigencia de presentar un pasaporte a las personas venezolanas que buscan ingresar a territorio ecuatoriano, sea con fines de tránsito o permanencia, constituye una medida de regresión injustificada e inconstitucional de conformidad con el artículo 11 numeral 8 de la Norma Suprema.
54. Además, esta medida atenta contra el principio de jerarquía normativa previsto en el artículo 425 de la Constitución que dispone:

³⁷Corte IDH. Caso Vélez Loor Vs. Panamá. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 23 de noviembre de 2010. Serie C No. 218, párr. 97; Comité de Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares. *Observación general No. 2 sobre los derechos de los trabajadores migratorios en situación irregular y de sus familiares*, 28 de agosto de 2013, párr. 13.

³⁸ Corte IDH. Condición jurídica y derechos de los migrantes indocumentados. Opinión Consultiva OC-18/03 de 17 de septiembre de 2003. Serie A No. 18., párrs. 168 y 169.

Art. 425.- El orden jerárquico de aplicación de las normas será el siguiente: La Constitución; los tratados y convenios internacionales; las leyes orgánicas; las leyes ordinarias; las normas regionales y las ordenanzas distritales; los decretos y reglamentos; las ordenanzas; los acuerdos y las resoluciones; y los demás actos y decisiones de los poderes públicos.

En caso de conflicto entre normas de distinta jerarquía, la Corte Constitucional, las juezas y jueces, autoridades administrativas y servidoras y servidores públicos, lo resolverán mediante la aplicación de la norma jerárquica superior... [El énfasis es propio].

55. A la luz de esta disposición constitucional, ni los Acuerdos Ministeriales emitidos por el Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana, ni las declaraciones públicas del Ministro del Interior pueden estar por encima de lo dispuesto expresamente por el artículo 84 de la LOMH, y menos aún por encima de las normas constitucionales e instrumentos internacionales de derechos humanos.

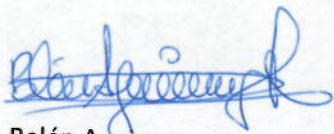
VII. Conclusiones

56. De conformidad con las consideraciones anteriormente expuestas, es nuestro criterio que:

- a. La amenaza de violación a las personas venezolanas que no tienen un pasaporte válido y que actualmente se encuentran en tránsito hacia Ecuador u otro país de la región que exige transitar por Ecuador; así como la violación de los derechos de las personas que actualmente se encuentran en frontera y que tampoco cuentan con un pasaporte válido para ingresar a territorio ecuatoriano, reúnen las características de inminencia y gravedad previstas en la LOGJCC. En consecuencia, las medidas cautelares son la vía idónea para evitar evitar la amenaza y cesar la actual vulneración de derechos de tales personas en el presente caso.
- b. La restricción al ingreso a territorio ecuatoriano a personas de nacionalidad venezolana mediante la exigencia de un pasaporte válido, representa una amenaza y violación a sus derechos a la igualdad y no discriminación, a migrar, y a solicitar protección internacional.
- c. Sugerimos a Su Autoridad disponer la suspensión inmediata del Acuerdo Ministerial No. 000242 e instar al Estado Ecuatoriano a cumplir con sus obligaciones internacionales en materia de derechos humanos y protección internacional, así como a adoptar políticas migratorias que respondan de manera efectiva y con un enfoque de derechos humanos a la migración forzada de personas venezolanas.

Finalmente, Solicitamos a Su Autoridad se nos permita comparecer en audiencia a fin de exponer los criterios planteados en el presente Amicus Curiae.

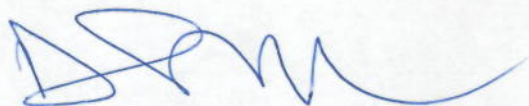
Notificaciones que nos correspondan, las recibiremos en el casillero judicial No. 13 del Palacio de Justicia de Quito, así como en las direcciones electrónicas: dpcaballero@usfq.edu.ec; dsalazar@usfq.edu.ec; y belen.aguinag@gmail.com.



Belén Aguinaga



Daniel Caballero



Daniela Salazar Marín

FUNCIÓN JUDICIAL



81289720-DFE

**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

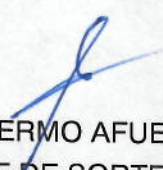
No. Proceso: 17203-2018-07971

Recibido el día de hoy, miércoles veintidos de agosto del dos mil dieciocho, a las ocho horas y veintiseis minutos, presentado por BELEN AGUINAGA AGUINAGA, quien presenta:

PROVEER ESCRITO,

En cero(0) fojas y se adjunta los siguientes documentos:

- 1) Escrito (ORIGINAL)
- 2) 3 anexos (COPIA SIMPLE)


EDGAR GUILLERMO AFUELA
RESPONSABLE DE SORTEOS