



# **FUNCIÓN JUDICIAL**

**REPÚBLICA DEL ECUADOR**  
**Sorteos Penal Complejo Judicial Norte**  
**QUITO**

Ingresado por: BYRON.GUACHAMINP

## **ACTA DE SORTEO**

Recibido en la ciudad de Quito el día de hoy, viernes 17 de agosto de 2018, a las 16:17, el proceso Constitucional, Tipo de procedimiento: Garantías jurisdiccionales de los derechos constitucionales por Asunto: Medida cautelar, seguido por: Defensoria del Pueblo, Defensoria Publica del Ecuador, Centro de Derechos Humanos de la Pontificia Universidad Catolica del Ecuador, Mision Scalabriniana, en contra de: Ministerio del Interior, Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana

Por sorteo de ley la competencia se radica en la UNIDAD JUDICIAL DE FAMILIA, MUJER, NIÑEZ y ADOLESCENCIA CON SEDE EN LA PARROQUIA MARISCAL SUCRE DEL DISTRITO METROPOLITANO DE QUITO, PROVINCIA DE PICHINCHA, conformado por Juez(a): Abogado Naranjo Briceño Marjorie Judith Que Reemplaza A Doctor Jacome Jaramillo Pablo Alejandro. Secretaria(o): Gordon Castro Marcelo Fernando Que Reemplaza A Ayala Granda Betty Solanda.

Proceso número: 17203-2018-07971 (1) Primera Instancia

Al que se adjunta los siguientes documentos:

- 1) PETICIÓN INICIAL (ORIGINAL)
- 2) ANEXA TRES FOJAS (COPIA SIMPLE)

Total de fojas: 3

**BYRON GABRIEL GUACHAMIN PILLAJO**  
**Responsable de sorteo**





## SEÑOR JUEZ CONSTITUCIONAL DE QUITO

La Defensoría del Pueblo del Ecuador, la Defensoría Pública del Ecuador, el Centro de Derechos Humanos de la Pontificia Universidad Católica del Ecuador y la Misión Scalabriniana Ecuador, comparecemos ante usted para presentar la siguiente solicitud de medidas cautelares:

### I.- ENTIDADES ACCIONADAS:

Las entidades accionadas son:

- El Ministerio del Interior, órgano de control migratorio, representado por el Ministro Mauro Toscanini; y
- El Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana, órgano rector de la política migratoria, representado por el Ministro José Valencia.

### II.- HECHOS:

1. El 16 de agosto de 2018, el Ministro del Interior, Mauro Toscanini, en el marco de una reunión del Presidente de la República con un grupo de personas venezolanas, públicamente anunció nuevas medidas respecto a la migración y específicamente a la migración venezolana, y aseguró que a partir del sábado 18 de agosto será obligatorio presentar el pasaporte para ingresar al Estado ecuatoriano<sup>1</sup>. Indicó también que la medida se adopta para la seguridad de los ciudadanos venezolanos y del país, y para evitar la trata de personas y otros delitos<sup>2</sup>. Conforme se desprende del boletín de la Secretaría Nacional de Comunicación, el Ministro "[a]ñadió 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 su seguridad. Además, comprometido con la lucha frontal contra delitos como la trata y tráfico de personas, desde el próximo sábado (18 de agosto de 2018), el Estado ecuatoriano exigirá que los ciudadanos venezolanos que ingresen a Ecuador, presenten obligatoriamente su pasaporte."<sup>3</sup>

<sup>1</sup> Secretaría Nacional de Comunicación. "Ecuador garantiza cumplimiento de los Derechos Humanos a Migrantes Venezolanos". Boletín Oficial 445, 16 de agosto de 2018. Ver también en: <http://www.teleamazonas.com/2018/08/gobierno-de-ecuador-anuncia-medidas-respecto-a-la-migracion-venezolana/>

<sup>2</sup> Ver en: <https://www.lahora.com.ec/noticia/1102179033/ecuador-exigira-pasaporte-para-ingreso-al-pais>

<sup>3</sup> Secretaría Nacional de Comunicación. "Ecuador garantiza cumplimiento de los Derechos Humanos a Migrantes Venezolanos". Boletín Oficial 445, 16 de agosto de 2018.

2. Esta decisión se adopta a pesar de que en la misma reunión, María Fernanda Higuera, migrante venezolana, enfatizó que su país atraviesa por una crisis humanitaria y social que les ha obligado salir, dejándolo todo. Expresamente manifestó: *"Muchos de mis compatriotas, quienes están en Ecuador, no tienen documentos. Algunos solo la Tarjeta Andina, por lo que tramitar una visa de trabajo es muy complicado. No es fácil dejar atrás todo, queremos igualdad y oportunidades"*. Esto se evidencia con las estadísticas del Ministerio del Interior, en las cuales se refleja que desde enero hasta el 13 de agosto de 2018 han ingresado 600.034 personas venezolanas, siendo que este año es el de mayor ingreso de acuerdo a los flujos que presenta el Ministerio.
3. Según estadísticas del Ministerio del Interior, desde el 1 de enero al 14 de agosto de 2018, la población venezolana habría ingresado con los siguientes documentos: acta de nacimiento (5.224); cédula de identidad para nacionales (142.008); y pasaporte (465.402), en total 612634. Esto implica que, al menos, 24% según las estadísticas recabadas, no contaba con pasaporte para ingresar al territorio ecuatoriano por lo que ingresaron con cédula o acta de nacimiento. En este grupo se encuentran niños, niñas y adolescentes ya que como se señala existen serias dificultades en su país de origen para acceder a este documento. Además se debe considerar que Venezuela, la partida de nacimiento es el único documento de identificación para los niños y niñas menores de 9 años, de acuerdo a la normativa vigente en su país<sup>5</sup>.
4. Cabe indicar que en mayo de 2018, el Observatorio Venezolano de Justicia "Acceso a la Justicia" dio cuenta de las dificultades existentes en dicho país para el acceso a documentación:

\*Actualmente para tramitar la cédula la población está supeditada a operativos que habilite el SAIME (Servicio Administrativo de Identificación, Migración y Extranjería) para solicitarlo, ya que las oficinas del organismo muestran una severa falta de material, o el mismo es insuficiente para la demanda que se registra. La imposibilidad de cumplir con la obligación de expedir este documento ha llevado a que los niños que van a gestionar el instrumento por primera vez deban hacerlo exclusivamente en Caracas sin importar donde residan, debido a que en las oficinas regionales del SAIME puede ocurrir que no haya acceso al sistema de identificación, no tengan material o los menores no aparezcan registrados.<sup>6</sup>

5. En este sentido, exigir pasaporte para el ingreso al territorio nacional, agravaría la situación de NNA venezolanos quienes ya enfrentaban problemas debido a las dificultades que para acceder a su documentación. Así, según cifras recabadas por UNICEF, desde el primero de enero hasta el 14 de agosto de 2018, 5.648 NNA, en su mayoría provenientes de Venezuela, no habrían sido registrados en las entradas de la Unidad de Control Migratorio, ubicada en el CENAF (Centro Nacional de Atención de Frontera) del Puente Internacional de Rumichaca y San Miguel, es decir, se encontrarían en situación migratoria irregular dentro del territorio ecuatoriano. Esto evidencia que la medida dispuesta por el Ministerio del

<sup>4</sup> Secretaría Nacional de Comunicación. "Ecuador garantiza cumplimiento de los Derechos Humanos a Migrantes Venezolanos". Boletín Oficial 445, 16 de agosto de 2018.

<sup>5</sup> Artículo 4 de la Ley Orgánica de Identificación de Venezuela.

<sup>6</sup> "Ni el derecho a la identidad está garantizado en Venezuela", en *Acceso a la Justicia*, 22/05/2018, disponible en <https://www.accesosalajusticia.org/ni-el-derecho-a-la-identidad-esta-garantizado-en-venezuela/>

Interior, implica mayor desprotección a NNA y, por el contrario, provocaría su irregularidad migratoria pues, como se ha dicho, es población que no puede acceder fácilmente a pasaporte.

6. Se debe considerar que las causas de expulsión de la población venezolana desde su país de origen se mantienen y agudizan, razón por la cual, la imposición del pasaporte como único documento válido para ingresar al Ecuador, no atiende a las razones estructurales de esta problemática y por el contrario, podría incrementar el número de personas que ingresan de manera irregular o por pasos no controlados. Esto implicaría un aumento en la población que no poseen una condición migratoria regular en el territorio ecuatoriano y que el Estado no tendría registro ni control previo de su ingreso ni de las condiciones en que lo hacen.

### III.- DERECHOS AMENAZADOS Y VULNERADOS:

#### a. Derecho a migrar y libertad de circulación.

7. La medida anunciada atenta contra el derecho a migrar reconocido en el art. 40 de la Constitución de la República del Ecuador que señala expresamente, "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". De igual manera vulnera el derecho a la libertad de circulación reconocido en la Constitución en el art. 66 num. 14, que expresamente señala "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".
8. En sentido, el ejercicio del derecho a migrar y la libertad de circulación, en particular el ingreso al territorio nacional que es componente esencial de dicho derecho, se encuentra desarrollado en la Ley Orgánica de Movilidad Humana, la cual, contiene disposiciones específicas para las personas nacionales de los países suramericanos. Así, la Ley Orgánica de Movilidad Humana, expresamente dispone en su artículo 84 que

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.

9. En este sentido, la decisión de exigir el pasaporte como único documento válido para el ingreso al territorio nacional, contradice de manera expresa lo dispuesto por la Ley de Movilidad Humana y restringe el ejercicio del derecho a migrar y a la libertad de circulación.
10. Cabe señalar que frente a la situación de la población venezolana, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, ha identificado que la restricción a la movilidad humana implica una situación que puede ocasionar la violación del derecho a buscar y recibir asilo; sobre esta cuestión mostró su preocupación cuando Venezuela decretó el cierre de su frontera con Colombia en agosto de 2015. Al respecto, la Comisión señaló que:

[...] en muchas ocasiones, las y los migrantes han encontrado una serie de obstáculos derivados de la falta de canales legales, regular y seguros para migrar; debiendo recurrir a los canales clandestinos que provee la migración irregular, a través de riesgosas rutas terrestres y marítimas. En esa medida, la CIDH ha monitoreado la situación que se ha

generado después de que Venezuela decretó el cierre de su frontera con Colombia en agosto de 2015 y con Brasil, en diciembre de 2016, en virtud de la declaratoria del estado de excepción en la zona fronteriza. Para la Comisión resulta preocupante que esta situación pueda ocasionar la violación del derecho a buscar y recibir asilo, ya que obstaculiza el derecho de todas las personas a salir de territorio venezolano, así como de solicitar y recibir asilo, protección complementaria u otra respuesta de protección.

Igualmente, cabe señalar en los países a los que están llegando personas venezolanas se enfrentan a desafíos, entre los que destacan la protección internacional, seguridad física, falta de documentación, violencia sexual y de género, abusos y explotación, así como la falta de acceso a los derechos y servicios básicos. Asimismo, de acuerdo con la información del ACNUR, en algunas áreas grupos armados y bandas criminales explotan a personas venezolanas recién llegadas. Las comunidades indígenas también se han visto afectadas, siendo obligadas a huir de sus territorios de origen. Estas requieren una particular atención, así como una respuesta humanitaria y de protección diferenciada y específica.<sup>7</sup>

11. De igual manera, la CIDH emitió la Resolución 2/18 sobre Migración Forzada de Personas Venezolanas, en la cual, exhortó a los Estados miembros de la OEA a no adoptar medidas que implique la limitación en el ingreso y la consecuente posibilidad de solicitar refugio. Así, de manera expresa este organismo internacional de derechos humanos señaló:

3. Garantizar el ingreso al territorio a las personas venezolanas para buscar protección internacional o para satisfacer necesidades humanitarias urgentes, incluyendo el reconocimiento de la condición de refugiado. Asimismo, se deben adoptar medidas dirigidas a garantizar la reunificación familiar de las personas venezolanas con sus familias.

6. Expandir canales regulares, seguros, accesibles y asequibles de la migración a través de la progresiva expansión de la liberalización de visas, así como regímenes de facilitación de visas de fácil acceso y/o medidas, tales como protección complementaria, protección temporal, visas humanitarias, visas para visitantes, reunificación familiar, visas de trabajo, residencia, y visas estudiantiles y para personas jubiladas, así como programas de patrocinio privado. Estos canales deben ser accesibles en términos económicos y jurídicos, lo cual incluye asegurar que sean accesibles también para personas venezolanas que por razones ajenas a su voluntad no cuentan con la documentación usualmente requerida para estos trámites

11. No criminalizar la migración de personas venezolanas, para lo cual deben abstenerse de adoptar medidas tales como el cierre de fronteras, la penalización por ingreso o presencia irregular, la necesidad de presentar un pasaporte para obtener ayuda y protección internacional, la detención migratoria; y discursos de odio. Asimismo, deben abstenerse de criminalizar o sancionar a personas que brindan ayuda y asistencia humanitaria a personas venezolanas. A efectos de prevenir la discriminación y la xenofobia contra las personas venezolanas, los Estados deben implementar medidas positivas como campañas educativas y de sensibilización dirigidas a promover sociedades multiculturales y a luchar en contra de la discriminación y la xenofobia. [...]

<sup>7</sup> CIDH, Institucionalidad democrática, Estado de derecho y derechos humanos en Venezuela. Informe de País, OEA/Ser.L/V/II. Doc. 209, 31 de diciembre de 2017, párrs. 467 y 468.

12. La medida adoptada por el gobierno ecuatoriano de la exigencia de pasaporte contradice las directrices emitidas por la CIDH para la protección de los derechos de las personas venezolanas, pues restringe la posibilidad de circulación y de búsqueda de asistencia humanitaria por el contrario es una medida que puede profundizar la discriminación y la xenofobia.
13. Cabe señalar que la imposición de mayores requisitos para el ejercicio del derecho a migrar no constituye una manera adecuada para prevenir las situaciones de trata de personas y tráfico de migrantes, los cuales, por el contrario, podrían incrementarse dado el posible aumento de personas en situación irregular. Al respecto la CIDH, en esta misma resolución ha señalado que es necesario "Dar una respuesta coordinada e integrada para la prevención, atención y reparación integral de las víctimas de trata de personas, así como investigar, procesar y sancionar este delito".

#### **b. Derecho a solicitar refugio.**

14. La exigencia de pasaporte como único documento para el ingreso al territorio nacional implica también la amenaza al derecho a solicitar refugio, el cual, se encuentra reconocido expresamente en la Constitución de la República del Ecuador en su art. 41, que señala:

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.

15. En los casos de personas venezolanas que requieran protección internacional, la exigencia de pasaporte restringiría y dificultaría el acceso al sistema para determinar la condición de refugiado, ya que *per se* no haría posible si quiera el ingreso al territorio nacional.
16. En este sentido la CIDH en la Resolución 2/18 sobre Migración Forzada de Personas Venezolanas,<sup>8</sup> emitió directrices expresas para garantizar el derecho a solicitar refugio en el caso de las personas originarias de Venezuela, las cuales, guardan concordancia con la norma constitucional ecuatoriana y podrían ser claramente aplicables en la situación que actualmente enfrenta esta población. La CIDH al respecto señaló:

2. Ante la eventual llegada de movimientos masivos de personas venezolanas a fronteras de otros países, considerar la adopción de respuestas colectivas de protección a las personas venezolanas, entre las que se encuentran la posibilidad de realizar la determinación para el reconocimiento de la condición de refugiado *prima facie* o de manera grupal; lo que implica el reconocimiento colectivo o en grupo de personas como refugiadas, sin necesidad de realizar una evaluación individualizada.

<sup>8</sup> CIDH - Resolución 2/18, 14/03/2018, Migración Forzada de Personas Venezolanas  
<http://www.oas.org/es/cidh/decisiones/pdf/Resolucion-2-18-es.pdf>

4. Respetar el principio y derecho a la no devolución (*non-refoulement*) a territorio venezolano, sea a través de procedimientos de deportación o expulsión o cualquier otra acción de las autoridades, de personas venezolanas que estarían en riesgos de persecución u otras violaciones graves a sus derechos humanos, incluyendo un riesgo de afectación grave a su salud o a su vida por condiciones médicas, en concordancia con el derecho a la no devolución establecido en el artículo 22.8 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, el artículo 13 de la Convención Interamericana para Prevenir y Sancionar la Tortura y la Declaración Americana sobre Derechos y Deberes del Hombre. Lo anterior incluye la prohibición de rechazo en frontera y la prohibición de expulsiones colectivas.

5. Implementar mecanismos que permitan identificar a personas que requieren protección internacional y a personas que se encuentren en situación de vulnerabilidad o con necesidades especiales de protección.

7. Proteger y brindar asistencia humanitaria a las personas venezolanas que se encuentren en el ámbito de su jurisdicción. A su vez, se debe garantizar que organismos internacionales como el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), UNICEF, ONU Mujeres, la Organización Internacional para las Migraciones (OIM), el Programa Mundial de Alimentos (PMA), la Organización Panamericana de la Salud (OPS-OMS), así como otras organizaciones internacionales y regionales relevantes, las institucionales nacionales de derechos humanos y las organizaciones de la sociedad civil puedan brindar asistencia humanitaria a las personas venezolanas. [...]

17. La medida adoptada, de igual manera, contradice las directrices emitidas por este organismo internacional respecto de la protección de la población venezolana y en particular, de aquella que requiera protección internacional ya que se estaría imponiendo como requisito previo para acceder al territorio y por ende al sistema de determinación de la condición de refugiado un requisito de difícil acceso para esta población.

### **c. Derechos de niños, niñas y adolescentes, unidad familiar e interés superior.**

18. Como se ha observado en las estadísticas señaladas, el principal grupo de atención prioritaria afectado serían los niños, niñas y adolescentes quienes debido a las condiciones y normativa de su país de origen tienen serias dificultades para acceder a documentos de viaje y de identidad. La exigencia de pasaporte, como único requisito de ingreso, excluiría a la partida de nacimiento y la cédula de identidad en el caso de los niños mayores de 9 años, que hasta la fecha se aceptaban como válidos para el ingreso al territorio nacional restringiendo así el derecho a migrar y a libertad de circulación los niños, niñas y adolescentes venezolanos.

19. Esta medida, afectaría el principio de unidad familiar, pues como ya ha ocurrido y tal como lo confirman las cifras presentadas, los padres y/o madres son registrados en los puntos de control migratorio mientras que los niños, niñas y adolescentes no. Esto significaría, en derecho, que los progenitores se encontrarían regularmente dentro del país, no así, los niños niñas y adolescentes generando una separación *de iure*, provocada por las políticas migratorias estatales.

20. Esto contradice el principio de interés superior de los niños, niñas y adolescentes contemplados en el art. 44 de la Constitución de la República del Ecuador, el cual señala,

"se atenderá al principio de su interés superior y sus derechos prevalecerán sobre los de las demás personas". También se vulnera el derecho de los NNA al "desarrollo integral" que involucra el goce de un entorno familiar, en concordancia con el art. 45 de la Constitución en el que se reconoce "el derecho a tener una familia y disfrutar de la convivencia familiar".

21. Este principio ha sido reconocido también en la Ley Orgánica de Movilidad Humana en el artículo 2 y adaptado a los procesos de ingreso y tránsito de personas por el territorio ecuatoriano:

En el marco del interés superior de niñas, niños y adolescentes, en todos los procesos y procedimientos vinculados a la movilidad humana, se tomarán en cuenta las normas previstas en la ley de la materia, como el principio de especialidad de niñez y adolescencia y los derechos a tener una familia, convivencia familiar y ser consultado en todos los asuntos que le afecten.

En ningún caso se podrá disponer su detención por faltas administrativas migratorias. Cuando el interés superior de la niña, niño o adolescente exija el mantenimiento de la unidad familiar, el imperativo de la no privación de libertad se extenderá a sus progenitores, sin perjuicio de las medidas alternativas que pudieran dictarse en el control migratorio.

22. Cabe señalar que al respecto la Corte Interamericana de Derechos Humanos en su Opinión Consultiva 21, sobre *Derechos y Garantías de niñas y niños en el contexto de la migración y/o en necesidad de protección internacional* señaló expresamente en su párrafo 233

233. De este modo, la Prohibición de devolver, expulsar, deportar, retornar, rechazar en frontera o no admitir, o de cualquier manera transferir o remover a una niña o niño a un Estado cuando su vida, seguridad y/o libertad estén en riesgo de violación a causa de persecución o amenaza de la misma, violencia generalizada o violaciones masivas a los derechos humanos, entre otros, así como donde corra el riesgo de ser sometido a tortura u otros tratos crueles, inhumanos o degradantes, o a un tercer Estado desde el cual pueda ser enviado a uno en el cual pueda correr dichos riesgos, encuentra en otras normas de derechos humanos una protección adicional que se extiende a otro tipo de graves violaciones a sus derechos humanos, entendidos y analizados con un enfoque de edad y de género, así como dentro de la lógica establecida por la propia Convención sobre los Derechos del Niño, que hace de la determinación del interés superior rodeada de las debidas garantías un aspecto central al adoptar cualquier decisión que concieme a la niña o al niño y, especialmente, si el principio de no devolución se ve involucrado.

23. Como se puede observar, la exigencia de solicitar pasaporte como único requisito para el ingreso para la población venezolana afectaría gravemente a los niños, niñas y adolescentes y contradice lo dispuesto por la Corte Interamericana de Derechos Humanos, respecto de la protección a NNA en contextos de movilidad humana.

### **c. Igualdad y no discriminación.**

24. Esta medida además se encuentra dirigida exclusivamente hacia la población de nacionalidad venezolana generando de esta manera un trato diferenciado que es injustificado y que restringe un derecho. Este trato diferenciado ocurre en virtud del origen nacional, el cual, es una de las categorías protegidas frente a la discriminación conforme lo

5/

reconoce la Constitución de la República del Ecuador, en su art. 11 numeral 2, en el que se consagra el derecho – principio a la igualdad y la prohibición de discriminación y entre las categorías protegidas, específicamente se menciona al origen nacional y la condición migratoria.

25. De esta manera, esta medida resultaría discriminatoria, lo cual, en el contexto social y económico por el que atraviesa la población venezolana en movilidad humana resulta perjudicial y podría exacerbar las reacciones xenofóbicas que enfrenta esta población en los lugares de destino. Es así, que esta medida contradice lo señalado por la Corte Interamericana de Derechos Humanos, en su Opinión Consultiva 18 sobre la Condición Jurídica de los Migrantes Indocumentados que en su parte resolutive señala:

Que los Estados no pueden subordinar o condicionar la observancia del principio de la igualdad ante la ley y la no discriminación a la consecución de los objetivos de sus políticas públicas, cualesquiera que sean éstas, incluidas las de carácter migratorio

#### **d. Proporcionalidad de la medida y regresividad en el ejercicio de derechos.**

26. La medida que adopta el Ministerio del Interior de exigir que el único documento de entrada al territorio ecuatoriano, incluso si se trata de la población venezolana, no es proporcional para evitar la comisión de delitos como la trata y provoca una situación de vulnerabilidad en el ejercicio de los DESC de la población en movilidad humana.
27. La Constitución de la República establece algunas condiciones específicas para la creación de la normativa que es aplicable a todo el ordenamiento jurídico, incluidas las disposiciones como la emitida por el Ministro del Interior por ser un acto de poder público. En primer lugar, de acuerdo al Art. 424 del texto constitucional, se establece que la Carta Magna es la norma suprema dentro del ordenamiento jurídico ecuatoriano, razón por la cual la normativa inferior debe guardar armonía con lo establecido en la Constitución de la República del Ecuador; más aún, la Carta Magna establece un deber jurídico para los órganos con potestad normativa, en el sentido de que tienen

*"[...] la obligación de adecuar, formal y materialmente, las leyes y demás normas jurídicas a los derechos previstos en la Constitución y los tratados internacionales, y los que sean necesarios para garantizar la dignidad del ser humano o de las comunidades, pueblos y nacionalidades. En ningún caso, [...] los actos del poder público atentarán contra los derechos que reconoce la Constitución".*

28. Asimismo, el artículo 11 numeral 3 de la de la CRE estipula que: "(...) Para el ejercicio de los derechos y las garantías constitucionales no se exigirán condiciones o requisitos que no estén establecidos en la Constitución o la ley".
29. Estos artículos de la Constitución recalcan el deber jurídico que tienen las instituciones del Estado de garantizar la debida aplicación del ordenamiento jurídico vigente, respetando a la Norma Suprema, la ley y la aplicación en orden jerárquico de la normativa, por lo que aquellos requisitos que no guarden armonía con la Constitución y demás normativa no son aplicables. Esto implica que el acto del Ministerio del Interior no puede contradecir la Constitución ni la Ley Orgánica de Movilidad Humana, este último instrumento establece en su artículo 84 dispone:

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.

30. En consecuencia, una medida adoptada no guarda armonía con la Constitución, la Ley y los instrumentos internacionales sobre derechos humanos, afecta la seguridad jurídica, y es regresiva para el efectivo ejercicio de los derechos humanos de las personas, como en el caso particular de la población venezolana. Además, de que esta disposición, de acuerdo al boletín emitido por la SECOM, estaría dirigido particularmente para la población venezolana.
31. Para verificar la desproporcionalidad de esta medida, el juez, en su razonamiento deberá aplicar el test de proporcionalidad que la Corte Constitucional del Ecuador estableció en su jurisprudencia. Este test es esencial para determinar cuándo una normativa restringe los derechos establecidos en la Constitución de la República del Ecuador de manera inadecuada, innecesaria y desproporcional; en este sentido, podrá observar debe existir un punto de equilibrio entre las exigencias contrapuestas en relación a la disposición impugnada y los derechos constitucionales de la población venezolana sin colocarlos en una situación de vulnerabilidad.
32. Este test que propuso la misma Corte Constitucional se remite a tres sub principios: a) idoneidad, b) necesidad, y c) proporcionalidad. En relación al sub principio de **idoneidad**, lo denomina también como sub principio de adecuación, y se refiere a la observancia de si la disposición que interviene en los derechos fundamentales contribuye adecuadamente a un fin constitucional legítimo. Respecto al sub principio de **necesidad**, se refiere a que la intervención de la disposición en el derecho fundamental debe ser benigna, en relación a la intervención que establezca la Constitución; incluso, la Corte establece que este sub principio prevé que la intervención sea lo más restringida posible. Finalmente, en relación al sub principio de **proporcionalidad** la Corte establece que se refiere a que las intervenciones de las normas en los derechos fundamentales se justifican en la importancia de la finalidad perseguida.<sup>9</sup>
33. En consecuencia, el Ministerio del Interior, previo a emitir su acto de poder público debía verificar que la medida sea idónea, necesaria y proporcional en el sentido de no gravar inadecuadamente y desproporcionalmente los derechos de la población venezolana. La disposición de que se admita la entrada de la población venezolana únicamente con pasaporte no contribuye adecuadamente a un fin constitucional legítimo, porque vulnera el derecho a la movilidad humana y también vulnera el derecho a la seguridad jurídica al establecer un requisito no previsto en la Ley Orgánica de Movilidad Humana, no consta en el ordenamiento jurídico vigente y que no se encuentra en armonía con los derechos establecidos en la Carta Magna.
34. La intervención en el derecho a la movilidad humana no es benigna, y esta decisión la restringe innecesariamente, incluso, afecta otros derechos como la salud y trabajo de la población venezolana que se encuentra en la frontera en espera de su ingreso; y además, los coloca en una situación de riesgo en el caso de que por no poderse regularizar, y entren al Estado ecuatoriano de forma irregular, en consecuencia, esta decisión no cumple con el sub principio de necesidad.

---

<sup>9</sup> Corte Constitucional del Ecuador, Resolución 2. Caso No. 0034-10, sentencia No. 002-11-SIN-CC. En RO. S. 624 de 23 de enero de 2012.

35. Asimismo, no existe proporcionalidad de la disposición del Ministerio del Interior, con la finalidad que se persigue, que de acuerdo a lo mencionado por el Ministro es una medida de seguridad a los ciudadanos venezolanos y al país, y para evitar la comisión de la trata de personas y otros delitos. Este tipo de delitos merecen que el Estado adopte una política de prevención de la criminalidad, basada en estudios fehacientes y atendiendo a sus obligaciones internacionales de evitar la impunidad, garantizar el derecho de las víctimas y no criminalizarlas.
36. En consecuencia, es observable que esta medida no permite al Estado garantizar una efectiva protección de la población venezolana contra la comisión del delito de trata y tráfico de personas, puesto que la situación de irregularidad a la que se les está encaminando al exigirlos la presentación del pasaporte como único documento para el ingreso al territorio ecuatoriano, es una medida que no les garantizará la regularización y los colocará en una situación de riesgo de ser víctimas de trata y tráfico de personas, les impedirá acceder a otros derechos en condición de igualdad, como el derecho al trabajo. Por tal razón, esta medida no brinda una efectiva protección de sus derechos.
37. El Ministerio del Interior y el Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana deben implementar medidas eficaces para la protección de derechos de la población venezolana y en general de la población en movilidad humana dentro del territorio ecuatoriano. En ese sentido, deben adoptar medidas como las que establece la misma Comisión Interamericana de Derechos Humanos. La Comisión identificó que la restricción a la movilidad humana implica una situación que puede ocasionar la violación del derecho a buscar y recibir asilo; sobre esta cuestión mostró su preocupación cuando Venezuela decretó el cierre de su frontera con Colombia en agosto de 2015 y Brasil, que hizo lo mismo en diciembre de 2016. Al respecto, la Comisión señaló que:

"[...] en muchas ocasiones, las y los migrantes han encontrado una serie de obstáculos derivados de la falta de canales legales, regular y seguros para migrar; debiendo recurrir a los canales clandestinos que provee la migración irregular, a través de riesgosas rutas terrestres y marítimas. En esa medida, la CIDH ha monitoreado la situación que se ha generado después de que Venezuela decretó el cierre de su frontera con Colombia en agosto de 2015 y con Brasil, en diciembre de 2016, en virtud de la declaratoria del estado de excepción en la zona fronteriza. Para la Comisión resulta preocupante que esta situación pueda ocasionar la violación del derecho a buscar y recibir asilo, ya que obstaculiza el derecho de todas las personas a salir de territorio venezolano, así como de solicitar y recibir asilo, protección complementaria u otra respuesta de protección.

Igualmente, cabe señalar en los países a los que están llegando personas venezolanas se enfrentan a desafíos, entre los que destacan la protección internacional, seguridad física, falta de documentación, violencia sexual y de género, abusos y explotación, así como la falta de acceso a los derechos y servicios básicos. Asimismo, de acuerdo con la información del ACNUR, en algunas áreas grupos armados y bandas criminales explotan a personas venezolanas recién llegadas. Las comunidades indígenas también se han visto afectadas, siendo obligadas a huir de sus territorios de origen. Estas requieren una particular atención, así como una respuesta humanitaria y de protección diferenciada y específica."<sup>10</sup>

<sup>10</sup> CIDH, Institucionalidad democrática, Estado de derecho y derechos humanos en Venezuela. Informe de País, OEA/Ser.L/V/II. Doc. 209, 31 de diciembre de 2017, párrs. 467 y 468.

38. En consecuencia, la CIDH exhortó a los Estados miembros de la OEA en su informe sobre la migración forzada de personas venezolanas que adopten medidas favorables para la protección de los derechos de la comunidad venezolana.
39. Entre los exhortos destacamos:

2. Ante la eventual llegada de movimientos masivos de personas venezolanas a fronteras de otros países, considerar la adopción de respuestas colectivas de protección a las personas venezolanas, entre las que se encuentran la posibilidad de realizar la determinación para el reconocimiento de la condición de refugiado prima facie o de manera grupal; lo que implica el reconocimiento colectivo o en grupo de personas como refugiadas, sin necesidad de realizar una evaluación individualizada.

3. Garantizar el ingreso al territorio a las personas venezolanas para buscar protección internacional o para satisfacer necesidades humanitarias urgentes, incluyendo el reconocimiento de la condición de refugiado. Asimismo, se deben adoptar medidas dirigidas a garantizar la reunificación familiar de las personas venezolanas con sus familias.

4. Respetar el principio y derecho a la no devolución (non-refoulement) a territorio venezolano, sea a través de procedimientos de deportación o expulsión o cualquier otra acción de las autoridades, de personas venezolanas que estarían en riesgos de persecución u otras violaciones graves a sus derechos humanos, incluyendo un riesgo de afectación grave a su salud o a su vida por condiciones médicas, en concordancia con el derecho a la no devolución establecido en el artículo 22.8 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, el artículo 13 de la Convención Interamericana para Prevenir y Sancionar la Tortura y la Declaración Americana sobre Derechos y Deberes del Hombre. Lo anterior incluye la prohibición de rechazo en frontera y la prohibición de expulsiones colectivas.

5. Implementar mecanismos que permitan identificar a personas que requieren protección internacional y a personas que se encuentren en situación de vulnerabilidad o con necesidades especiales de protección.

6. Expandir canales regulares, seguros, accesibles y asequibles de la migración a través de la progresiva expansión de la liberalización de visas, así como regímenes de facilitación de visas de fácil acceso y/o medidas, tales como protección complementaria, protección temporal, visas humanitarias, visas para visitantes, reunificación familiar, visas de trabajo, residencia, y visas estudiantiles y para personas jubiladas, así como programas de patrocinio privado. Estos canales deben ser accesibles en términos económicos y jurídicos, lo cual incluye asegurar que sean accesibles también para personas venezolanas que por razones ajenas a su voluntad no cuenten con la documentación usualmente requerida para estos trámites.

7. Proteger y brindar asistencia humanitaria a las personas venezolanas que se encuentren en el ámbito de su jurisdicción. A su vez, se debe garantizar que organismos internacionales como el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), UNICEF, ONU Mujeres, la Organización Internacional para las Migraciones (OIM), el Programa Mundial de Alimentos (PMA), la Organización Panamericana de la Salud (OPS-OMS), así como otras organizaciones internacionales y regionales relevantes, las institucionales nacionales de derechos humanos y las organizaciones de la sociedad civil puedan brindar asistencia humanitaria a las personas venezolanas. [...]

10. Implementar una estrategia coordinada de alcance regional e internacional, la cual debe estar basada en la responsabilidad compartida y en el abordaje desde un enfoque de derechos humanos para dar respuesta a la rápida y masiva situación de personas que se están viendo forzadas a migrar de Venezuela. Fortalecer la asistencia técnica y

financiera a los principales países receptores de personas venezolanas, así como asegurar y facilitar el paso libre de la asistencia humanitaria y permitir a las personas que prestan esta asistencia un acceso rápido y sin obstáculos.

11. No criminalizar la migración de personas venezolanas, para lo cual deben abstenerse de adoptar medidas tales como el cierre de fronteras, la penalización por ingreso o presencia irregular, la necesidad de presentar un pasaporte para obtener ayuda y protección internacional, la detención migratoria; y discursos de odio. Asimismo, deben abstenerse de criminalizar o sancionar a personas que brindan ayuda y asistencia humanitaria a personas venezolanas. A efectos de prevenir la discriminación y la xenofobia contra las personas venezolanas, los Estados deben implementar medidas positivas como campañas educativas y de sensibilización dirigidas a promover sociedades multiculturales y a luchar en contra de la discriminación y la xenofobia. [...]

13. Dar una respuesta coordinada e integrada para la prevención, atención y reparación integral de las víctimas de trata de personas, así como investigar, procesar y sancionar este delito.

14. Implementar medidas para promover la integración social y la resiliencia de las personas venezolanas, en particular a través de la garantía de los derechos a la no discriminación y los derechos económicos, sociales y culturales, incluyendo el acceso al derecho al trabajo, la educación y la seguridad social.<sup>11</sup>

40. El Comité de Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares realizó observaciones al Estado ecuatoriano, reiterando que debe redoblar esfuerzos para diseñar e implementar una política integral de regularización migratoria accesible y asequible a todos los trabajadores migratorios y sus familiares en situación irregular. En particular recomendó:

a) Adoptar medidas que faciliten la regularización de personas que no provienen de países del MERCOSUR –en particular de África y Asia-, así como otras en contextos de vulnerabilidad, como el caso de venezolanos, por ejemplo a través de visas humanitarias;

b) Precisar con mayor claridad en la Ley Orgánica de Movilidad Humana y en la normativa secundaria la posibilidad de acceder a la regularización;

c) Evitar que las sanciones pecuniarias impuestas ante infracciones migratorias (por ejemplo, vencimiento de estadia) no obstaculicen el acceso a los mecanismos de regularización;

d) Al momento de examinar posibles revocatorias de residencia o negativas de regularización, tener en consideración el derecho a la vida familiar, los derechos de niños y niñas, entre otras consideraciones relativas a los derechos previstos en la Convención.<sup>12</sup>

41. Estas medidas que propone la CIDH y el Comité de Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares de Naciones Unidas, debe adoptar el Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana y el Ministerio del Interior porque son tendientes a garantizar la seguridad de la población venezolana y protegerlos

<sup>11</sup> CIDH - Resolución 2/18, 14/03/2018, *Migración Forzada de Personas Venezolanas*  
<http://www.oas.org/es/cidh/decisiones/pdf/Resolucion-2-18-es.pdf>

<sup>12</sup> Comité de Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares. Observaciones finales sobre el tercer informe periódico del Ecuador. CMW/C/ECU/CO/e, 5 de octubre de 2017, párr. 43.

efectivamente por su situación de vulnerabilidad. Son medidas que no limitan el ingreso de la población venezolana de forma inadecuada, como lo es la medida que adoptará el Ministerio del Interior al exigir el pasaporte.

42. En definitiva, la medida que adopta el Ministerio del Interior es desproporcional y no guarda armonía con sus obligaciones constitucionales, legales e internacionales. El Estado ecuatoriano debe adoptar una política de movilidad humana que garantice los derechos de las personas, y en particular de la población venezolana que pretende ingresar al territorio ecuatoriano.

**e. Pertinencia de la medida cautelar.**

43. La Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, (LOGJCC) en su artículo 6 establece que las medidas cautelares tienen la finalidad de prevenir, impedir o interrumpir la violación de un derecho. Este artículo se encuentra en concordancia con el 26 del mismo cuerpo legal que establece:

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.

44. Para que proceda la medida cautelar, el juez o jueza deberán atender a lo establecido en el artículo 27 de la LOGJCC, que se refiere a los requisitos para la adopción de las medidas cautelares y los casos en los que no procederán. Al respecto señala:

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.

45. Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) determinó que para otorgar una medida cautelar existen 3 criterios a considerarse, a saber: 1) la gravedad de la situación; 2) la urgencia de la situación, y 3) el daño irreparable. Estos criterios son los mismos que se desprenden de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional; y es importante que sean analizados a la luz de la Opinión Consultiva 21 de 2014 emitida por la Corte Interamericana de Derechos Humanos sobre *Derechos y Garantías de niñas y niños en el contexto de la migración y/o en necesidad de protección internacional*.
46. De la información que se hace referencia en esta solicitud de medidas cautelares, existe un gran número de población venezolana en los pasos fronterizos de Rumichaca y San Miguel, quienes necesitan que se les garantice entre otros su derecho a la salud, que se ve deteriorado por el viaje que tienen que realizar atravesando Colombia.
47. De los datos aportados, se sabe que la política migratoria actual dentro de la cual se adopta la medida de que las personas venezolanas presenten obligatoriamente su pasaporte para

ingresar a territorio ecuatoriano, es una medida que tiende a impedir el ingreso regular y no admitir a la población y específicamente a grupos de atención prioritaria como niños, niñas y adolescentes por falta de documentos. Esta situación provoca un grave impacto en los derechos a migrar así como en el principio de unidad familiar de los niños, niñas y adolescentes en movilidad humana.

48. Además, la falta de registro y obtención de condición migratoria pone en riesgo el ejercicio del conjunto de sus derechos dentro del territorio y genera riesgos frente a la posibilidad de salir libremente del país si así lo desean. Este impacto se agrava en tanto la medida no incluye medidas que garanticen el derecho de los NNA, a que en estos procesos de ingreso y salida del territorio ecuatoriano intervengan personas capacitadas y se les garantice su derecho a ser oído, tal como dispone la citada opinión consultiva en el párrafo 121. La Corte Interamericana, en su Opinión Consultiva estableció:

*121. Ahora bien, al tratarse de procesos en los que se ven involucrados migrantes menores de edad, las decisiones en materia migratoria no pueden ser delegadas a funcionarios no especializados. En consecuencia, en lo que concierne a procedimientos que involucren a niñas y niños, los Estados deben garantizar que las personas que intervengan en los mismos se encuentren debidamente capacitadas, de forma que puedan identificar las necesidades especiales de protección de la niña o niño, de conformidad con el interés superior.*

*123. En el caso de las niñas y niños migrantes, y particularmente, en el caso de aquellos no acompañados o separados de sus familias, el derecho a ser oído cobra una especial relevancia. Asimismo, cualquier declaración de una niña o niño debe sujetarse a las medidas de protección procesal que corresponden a éste, entre ellos, la posibilidad de no declarar, la asistencia del representante legal y la emisión de aquélla ante la autoridad legalmente facultada para recibirla. En este orden de cosas, a fin de asegurar efectivamente el derecho a ser oído, los Estados deben garantizar que el proceso se desarrolle en un entorno que no sea intimidatorio, hostil, insensible o inadecuado a la edad de la niña o niño y que el personal encargado de recibir el relato esté debidamente capacitado, de modo que la niña o el niño se sienta respetado y seguro al momento de expresar su opinión en un entorno físico, psíquico y emocional adecuado"*

49. En cuanto a la urgencia de la situación, según los datos aportados por UNICEF, el número de población venezolana que ingresa y sale del país es cada vez más creciente. Igualmente, cada vez más vienen niños, niñas y adolescentes, sea que estén acompañados por algún familiar u otras personas o que viajan solos. Particularmente, las niñas, niños y adolescentes enfrentan graves dificultades para tener y exhibir los documentos suficientes que cumplan con los requisitos de ingreso y salida previstos en la LOMH y su reglamento (pasaporte o cédula más autorizaciones de salida del país), y más aún con la decisión del Ministerio del Interior de que el pasaporte sea el único documento válido para ingresar al territorio ecuatoriano.
50. Resta decir que de seguir esta medida restrictiva para el ingreso constituye grave violación a derechos humanos y provoca un daño irreparable tal como lo ha determinado la Corte IDH, toda vez que también inadmite NNA poniendo en riesgo, sobre todo, su integridad. Al respecto, la Corte IDH establece:

*233. De este modo, la Prohibición de devolver, expulsar, deportar, retornar, rechazar en frontera o no admitir, o de cualquier manera transferir o remover a*

*una niña o niño a un Estado cuando su vida, seguridad y/o libertad estén en riesgo de violación a causa de persecución o amenaza de la misma, violencia generalizada o violaciones masivas a los derechos humanos, entre otros, así como donde corra el riesgo de ser sometido a tortura u otros tratos crueles, inhumanos o degradantes, o a un tercer Estado desde el cual pueda ser enviado a uno en el cual pueda correr dichos riesgos, encuentra en otras normas de derechos humanos una protección adicional que se extiende a otro tipo de graves violaciones a sus derechos humanos, entendidos y analizados con un enfoque de edad y de género, así como dentro de la lógica establecida por la propia Convención sobre los Derechos del Niño, que hace de la determinación del interés superior rodeada de las debidas garantías un aspecto central al adoptar cualquier decisión que concierne a la niña o al niño y, especialmente, si el principio de no devolución se ve involucrado*

238. La Corte ha constatado que en algunos países de la región existe la figura que contempla un tipo de protección similar a la otorgada a solicitantes de asilo y refugiados, que impediría colocar a una persona en una situación en la cual su vida, libertad, seguridad o integridad peligran. Dicha figura, conocida como protección complementaria, se podría definir como la protección que la entidad autorizada en el país de acogida otorga al extranjero que no tiene regularidad migratoria y que no califica como refugiado bajo la definición tradicional o la ampliada, consistente, principalmente, en no devolverlo al territorio de otro país en donde su vida, libertad, seguridad o integridad se verían amenazadas. La Corte considera que la protección complementaria es una manera en la cual el Estado reconoce la situación de la persona, identifica su riesgo y tiene conocimiento de sus necesidades.

239. Adicionalmente, la Corte observa que los refugiados y aquellos que reciben protección complementaria tienen en común el haber huido de sus países para evitar la violación o la continuación de la violación de sus derechos humanos, por lo que la protección que obtengan debe ser similar. Según el ACNUR, los privilegios y derechos derivados de la protección internacional se deberían basar en las necesidades de la persona solicitante y no en la clase de protección internacional otorgada.

240. Sobre la base de lo expuesto anteriormente, la Corte considera que la protección complementaria configura un desarrollo normativo consecuente con el principio de no devolución, a través del cual los Estados velan por los derechos de las personas que no califican como refugiados o en otra calidad migratoria, pero no pueden ser devueltas. La protección complementaria debe contar con el reconocimiento de los derechos básicos de las personas protegidas. Los Estados podrían limitar el ejercicio de ciertos derechos al otorgar esta protección, siempre que se basen en motivos objetivos y razonables, y no viole el principio de no discriminación.

242. En conclusión, una interpretación de las disposiciones relativas al principio de no devolución, en virtud de la protección especial derivada de los artículos 19 de la Convención y VII de la Declaración y considerando el régimen establecido por la

*Convención sobre los Derechos del Niño, lleva a esta Corte a afirmar la vigencia del muy consolidado principio de no devolución en el caso de niñas y niños, de modo tal que cualquier decisión sobre su devolución al país de origen o a un tercer país seguro sólo podrá basarse en los requerimientos de su interés superior, teniendo en cuenta que el riesgo de vulneración de sus derechos puede adquirir manifestaciones particulares y específicas en razón de la edad.*

51. Cabe señalar también que en las recomendaciones que emitió en septiembre de 2017, el Comité de Naciones Unidas para la Protección de los Derechos de los Trabajadores Migratorios y sus Familiares al Estado ecuatoriano, expresó su preocupación frente a "la prohibición de ingreso a niños no acompañados que no posean el debido permiso de sus padres o representantes legales." Frente a lo cual, en el párrafo 41 recomendó:

El Comité recomienda al Estado que adopte las medidas necesarias a fin de garantizar el ingreso al territorio de todo niño, niña y adolescente no acompañado, con el objetivo de realizar sin distinción alguna –e independientemente si es o no solicitante de asilo– una evaluación y determinación del Interés Superior del Niño, dirigida a identificar y aplicar las medidas inmediatas y sostenibles de protección y garantía de derechos que sean pertinentes en cada caso. Las autoridades de protección integral de la niñez y la adolescencia deberían tener un rol decisivo en estos procedimientos y en la aplicación de las medidas adoptadas.

52. Es importante señalar que, la Constitución de la República del Ecuador, en su art. 1 caracteriza al Estado ecuatoriano como un Estado constitucional de derechos, es decir, que el fin principal de la institucionalidad estatal no es la defensa de la ley de manera irrestricta sino la protección de los derechos de las personas conforme lo establece el art. 3 numeral 1 que señala como obligación del Estado "garantizar sin discriminación alguna el efectivo goce de los derechos establecidos en la Constitución y en los instrumentos internacionales" contenido que guarda concordancia con el artículo 11 numeral 9.
53. Frente a la problemática planteada, las autoridades encargadas de la política y control migratorio deben cumplir con lo que establece el art. 424 de la Constitución ecuatoriana que señala que "los tratados internacionales de derechos humanos ratificados por el Estado que reconozcan derechos más favorables a los contenidos en la Constitución, prevalecerán sobre cualquier otra norma jurídica o acto del poder público." Esto quiere decir con miras a garantizar los derechos de los niños, niñas y adolescentes en movilidad humana, debió seguirse lo establecido por la Opinión Consultiva 21 de la Corte IDH.
54. Como se observa la política migratoria que implementó el Ministerio del Interior no cumple con los estándares y obligaciones internacionales de derechos humanos de las personas en movilidad humana, por el contrario, posibilita la irregularidad migratoria; razón por la cual, es procedente que el Juez Constitucional emita las medidas cautelares tendientes a evitar y cesar la amenaza y violación de los derechos reconocidos en la Constitución e instrumentos internacionales sobre derechos humanos (arts. 4 y 26 LOGJCC) de forma inmediata y urgente en el tiempo más breve posible (art. 29 LOGJCC).
55. Es importante que la autoridad judicial considere la aplicación del artículo 33 de la LOGJCC que establece que

"Una vez que la jueza o juez conozca sobre la petición de medidas cautelares, si verifica por la sola descripción de los hechos que se reúnen los requisitos previstos en

esta ley, otorgará inmediatamente las medidas cautelares correspondientes. No se exigirán pruebas para ordenar estas medidas ni tampoco se requiere notificación formal a las personas o instituciones involucradas. [...] En el caso de que la jueza o juez ordene las medidas correspondientes, especificará e individualizará las obligaciones, positivas y negativas, a cargo del destinatario de la medida cautelar y las circunstancias de tiempo, modo y lugar en que deben cumplirse; sin perjuicio de que, por las circunstancias del caso, la jueza o juez actúe de forma verbal; y se utilizarán los medios que estén al alcance de la jueza o juez, tales como llamadas telefónicas, envíos de fax o visitas inmediatas al lugar de los hechos."

56. En tal virtud, como puede observarse de los hechos que se relatan y el análisis de derechos descritos en la presente solicitud, es procedente que adopte las medidas cautelares para garantizar los derechos de la población venezolana, incluidos niños, niñas y adolescentes que pretenden ingresar a territorio ecuatoriano por las distintas razones que les ha motivado movilizarse y salir de su país.

#### **IV. SOLICITUD DE MEDIDAS CAUTELARES:**

1. Con estos antecedentes solicitamos como medida cautelar se ordene al Ministerio del Interior, en calidad de órgano encargado del control migratorio, y al Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana, órgano rector de la política migratoria, suspendan la adopción de la medida por la cual se exige pasaporte como único documento válido para ingresar al territorio nacional para las personas de nacionalidad venezolana, la cual entraría en vigencia desde el 18 de agosto del presente año.
2. Se ordene a todas las Unidades de Control Migratorio a nivel nacional, inaplicar cualquier disposición que involucre la exigencia de pasaporte como único documento válido para el ingreso de personas venezolanas a territorio ecuatoriano, en particular en los casos de niños, niñas y adolescentes y otros grupos de atención prioritaria.
3. Que las entidades accionadas, de forma inmediata y urgente se abstengan de adoptar otras medidas que afecten el derecho a migrar, a solicitar refugio, igualdad y no discriminación, y atiendan el principio de interés superior de la niñez y adolescencia, de forma que la población venezolana acceda a la protección en territorio ecuatoriano.
4. Se disponga al Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana y al Ministerio del Interior que a la brevedad posible presenten un plan integral de atención para la crisis humanitaria de la población venezolana conforme a derechos humanos.
5. Que se designe a la Defensoría del Pueblo la vigilancia de forma inmediata del cumplimiento de las medidas cautelares ordenadas por su autoridad.
6. Que se notifique a la Defensoría Pública los casos de las personas inadmitidas en los puntos de control migratorio a nivel nacional, a fin de ejercer el derecho de acceso a la justicia, derecho a la defensa, y debido proceso.

#### **V. DECLARACIÓN:**

Conforme al artículo 10 numeral 6 de la LOGJCC no hemos presentado otras garantías o medidas cautelares por los mismos actos u omisiones u omisiones contra la misma institución y con la misma pretensión.

## VI. NOTIFICACIONES:

Al Ministro de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana y Viceministro de Movilidad Humana se les citará en la siguiente dirección: Carrión E1-76 y Av. 10 de Agosto  
Código Postal: 170526 / Quito – Ecuador.


Al Ministro del Interior se le citará en la siguiente dirección: Benalcázar N4-24 y Espejo  
Código Postal: 170401 / Quito – Ecuador.

Deberá contarse con la Procuraduría General del Estado, a quienes se les notificará en la Av. Amazonas N39-123 y Arizaga.


Las notificaciones que nos correspondan a nuestros correos: [gbenavides@dpe.gob.ec](mailto:gbenavides@dpe.gob.ec),  
[fhurtado@dpe.gob.ec](mailto:fhurtado@dpe.gob.ec), [rvarela@dpe.gob.ec](mailto:rvarela@dpe.gob.ec), [aarcentales@dpe.gob.ec](mailto:aarcentales@dpe.gob.ec),  
[pbrito@defensoria.gob.ec](mailto:pbrito@defensoria.gob.ec), [jrivadeneira@defensoria.gob.ec](mailto:jrivadeneira@defensoria.gob.ec), [melo.napi@gmail.com](mailto:melo.napi@gmail.com),  
[guillermo\\_rovayo@yahoo.com.ar](mailto:guillermo_rovayo@yahoo.com.ar),

## VII. FIRMAS:

Por la Defensoría del Pueblo del Ecuador:

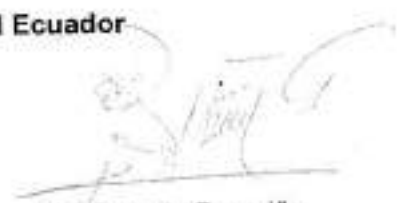


Ab. Paulina Murillo Nevárez  
Adjunta de Derechos Humanos  
y la Naturaleza, Subrogante



Rodrigo Varela Torres  
Director General Tutelar

Por la Defensoría Pública del Ecuador



Ab. Ernesto Pazmiño  
Defensor Público General del Ecuador

**Por el Centro de Derechos Humanos de la Pontificia Universidad Católica del Ecuador:**



Ab. José Valenzuela  
Centro de DDHH de la PUCE

Ab. Mario Melo

Coordinador Centro de DDHH de la PUCE

**Por la Misión Scalabriniana del Ecuador:**



Ab. Guillermo Rovayo  
Coordinador de Incidencia Misión Scalabriniana

