



Quito, D. M., 17 de julio del 2013

DICTAMEN N.º 020-13-DTI-CC

CASO N.º 0029-11-TI

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR

I. ANTECEDENTES

El doctor Alexis Mera Giler, en su calidad de secretario nacional jurídico de la Presidencia de la República y delegado del economista Rafael Correa Delgado, presidente constitucional de la República, mediante oficio N.º T.6097-SNJ-11-1101 del 26 de agosto de 2011, remitió a la Corte Constitucional, para el periodo de transición, el texto del “Acuerdo sobre Residencia para Nacionales de los Estados Partes del MERCOSUR, Bolivia y Chile”, al cual se adhirió el Ecuador mediante Acta de Adhesión suscrita en la ciudad de Asunción (Paraguay) el 29 de junio de 2011, que también se remite a esta organismo, a fin de que, de conformidad con el artículo 438 numeral 1 de la Constitución de la República, la Corte Constitucional emita dictamen previo y vinculante de constitucionalidad del referido instrumento internacional, previo a su ratificación por parte de la Asamblea Nacional.

El 6 de noviembre de 2012, ante el Pleno de la Asamblea Nacional se posesionaron las juezas y jueces de la primera Corte Constitucional, integrada de conformidad con lo dispuesto en los artículos 432 y 434 de la Constitución de la República.

En virtud del sorteo de causas realizado en sesión extraordinaria del 29 de noviembre de 2012 por el Pleno de la Corte Constitucional, de conformidad con lo previsto en la Disposición Transitoria Octava de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, correspondió al juez Manuel Viteri Olvera actuar como sustanciador del presente caso, quien avocó conocimiento del mismo mediante auto del 22 de enero de 2013, como se advierte a fojas 22 del proceso.

El juez constitucional sustanciador, mediante informe expedido el 28 de enero de 2013 (fojas 27 a 28 vta.), manifestó que el “Acuerdo sobre Residencia para

Nacionales de los Estados Partes del MERCOSUR, Bolivia y Chile”, al cual se adhirió el Ecuador mediante Acta de Adhesión suscrita en la ciudad de Asunción (Paraguay) el 29 de junio de 2011, requiere aprobación legislativa, por hallarse en los supuestos previstos en el artículo 419, numerales 3 y 4 de la Constitución de la República.

El Pleno de la Corte Constitucional, en sesión ordinaria del 21 de febrero de 2013, en la ciudad de Guayaquil, conoció y aprobó el informe del juez sustanciador Manuel Viteri Olvera, y dispuso la publicación del instrumento internacional denominado “Acta de adhesión de la República del Ecuador al Acuerdo sobre Residencia para nacionales de los Estados Partes del MERCOSUR, Bolivia y Chile” en el Registro Oficial y a través del portal electrónico de la Corte Constitucional.

Mediante oficio N.º 0250-CCE-SG-SUS-2013 del 6 de marzo de 2013, el secretario general de la Corte Constitucional remitió el proceso al juez de sustanciación, a fin de que se elabore el dictamen respectivo, de conformidad con lo establecido en la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional y el artículo 71 numeral 2 del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional.

II. TEXTO DEL INSTRUMENTO INTERNACIONAL

ACUERDO SOBRE RESIDENCIA PARA NACIONALES DE LOS ESTADOS PARTES DEL MERCOSUR

La República de Argentina, la República Federativa de Brasil, la República de Paraguay y la República Oriental de Uruguay, Estados Partes del MERCOSUR,

CONSIDERANDO el Tratado de Asunción firmado el 26 de marzo de 1991 entre la República Argentina, la República federativa del Brasil, la República del Paraguay la república oriental del Uruguay y el Protocolo de Ouro Preto, sobre la estructura institucional del MERCOSUR firmado el 17 de diciembre de 1994 por esos mismos Estados.

EN CONCORDANCIA con la Decisión CMC No. 07/96 (XI CMC – Fortaleza, 17/96) que motivó la necesidad de avanzar en la elaboración de mecanismos comunes para profundizar la cooperación en las áreas de competencia de los respectivos Ministerio del Interior o equivalentes.

d



REAFIRMANDO el deseo de los estados Partes del MERCOSUR de fortalecer y profundizar el proceso de integración así como los fraternales vínculos existentes entre ellos.

TENIENDO PRESENTE que la implementación de una política de libre circulación de personas en la región es esencial para la consecución de esos objetivos.

BUSCANDO solucionar la situación migratoria de los nacionales de los Estados Partes en la región a fin de fortalecer los lazos que unen a la comunidad regional.

CONVENCIDOS de la importancia de combatir el tráfico de personas para fines de explotación laboral y aquellas situaciones que impliquen degradación de la dignidad humana, buscando soluciones conjuntas y conciliadoras para los graves problemas que asolan a los Estados Partes y a la comunidad como un todo, en consonancia con el compromiso firmado en el Plan General de Cooperación y Coordinación de Seguridad Regional.

RECONOCIENDO el compromiso de los Estados Partes de armonizar sus legislaciones para lograr el fortalecimiento del proceso de integración, tal cual fuera dispuesto en el artículo 1º del Tratado de Asunción.

PROCURANDO establecer reglas comunes para la tramitación de la autorización de residencia de los nacionales de los Estados Partes del MERCOSUR,

ACUERDAN:

ARTÍCULO 1 OBJETO

Los nacionales de un Estado Parte que deseen residir en el territorio de otro Estado Parte podrán obtener una residencia legal en este último, de conformidad con los términos de este Acuerdo mediante la acreditación de su nacionalidad y presentación de los requisitos previstos en el artículo 4º del presente.

ARTÍCULO 2 DEFINICIONES

Los términos utilizados en el presente Acuerdo, deberán interpretarse con el siguiente alcance:

“Estados Partes”: Estados partes del MERCOSUR;

“Nacionales de una Parte”: son las personas que poseen nacionalidad originaria de uno de los Estados Partes o nacionalidad adquirida por naturalización y ostentaran dicho beneficio desde hace cinco años;

“Inmigrantes”: son los nacionales de las Partes que deseen establecerse en el territorio de la otra Parte;

“País de origen”: es el país de nacionalidad de los inmigrantes;

“País de recepción”: es el país de la nueva residencia de los inmigrantes.

ARTÍCULO 3 ÁMBITO DE APLICACIÓN

El presente Acuerdo se aplica a:

- 1) Nacionales de una Parte, que deseen establecerse en el territorio de la otra, y que presenten ante la sede consular respectiva su solicitud de ingreso al país y la documentación que se determina en el articulado siguiente;
- 2) Nacionales de una Parte, que se encuentren en el territorio de otra Parte deseando establecerse en el mismo y que presenten ante los servicios de migración su solicitud de regularización y la documentación que se determina en el articulado siguiente.

El procedimiento previsto en el párrafo 2 se aplicará con independencia de la condición migratoria con la que hubiera ingresado el peticionante al territorio del país de recepción, e implicará la exención del pago de multas u otras sanciones más gravosas.

ARTÍCULO 4 TIPO DE RESIDENCIA A OTORGAR Y REQUISITOS

1. A los peticionarios comprendidos en los párrafos 1 y 2 del artículo 3º, la representación consular o los servicios de migración correspondientes, según sea el caso, podrán otorgar una residencia temporaria de hasta dos años, previa presentación de la siguiente documentación:





- a) Pasaporte válido y vigente o cédula de identidad o certificado de nacionalidad expedido por el agente consular del país de origen del peticionante, acreditado en el país de recepción, de modo tal que resulte acreditada la identidad y nacionalidad del peticionante;
 - b) Partida de nacimiento y comprobación de estado civil de la persona y certificado de nacionalización o naturalización, cuando fuere el caso;
 - c) Certificado que acredite la carencia de antecedentes judiciales y/o penales y/o policiales en el país de origen o en los que hubiera residido el peticionante durante los cinco años anteriores a su arribo al país de recepción o a su petición ante el Consulado, según sea el caso;
 - d) Declaración jurada de carencia de antecedentes internacionales penales o policiales;
 - e) Certificado que acredite la carencia de antecedentes judiciales y/o penales y/o policiales del peticionante en el país de recepción, si se tratare de nacionales comprendidos en el párrafo 2 del Artículo 3º del presente Acuerdo;
 - f) Si fuere exigido por la legislación interna de los Estados Parte de ingreso, certificado médico expedido por autoridad médica migratoria u otra sanitaria oficial del país de origen o recepción, según corresponda, del que surja la aptitud psicofísica del peticionante de conformidad con las normas internas del país de recepción;
 - g) El pago de la tasa retributiva de servicios, conforme lo dispongan las respectivas legislaciones internas.
2. A los efectos de la legalización de los documentos, cuando la solicitud se tramite en sede consular, bastará la certificación de su autenticidad, conforme a los procedimientos establecidos en el país del cual el documento procede. Cuando la solicitud se tramite ante los servicios migratorios, dichos documentos sólo deberán ser certificados por el agente consular del país de origen del peticionante acreditado en el país de recepción, sin otro recaudo.

ARTÍCULO 5 RESIDENCIA PERMANENTE

La residencia temporaria podrá transformarse en permanente mediante la presentación del peticionante ante la autoridad migratoria del país de recepción, dentro de los noventa (90) días anteriores al vencimiento de la misma, y acompañamiento de la siguiente documentación:

- a) Constancia de residencia temporaria obtenida de conformidad a los términos del presente Acuerdo;
- b) Pasaporte válido y vigente o cédula de identidad o certificado de nacionalidad expedido por el agente consular del país de origen del peticionante acreditado en el país de recepción, de modo que resulte acreditada la identidad del peticionante;
- c) Certificado que acredite carencia de antecedentes judiciales y/o penales y/o policiales en el país de recepción;
- d) Acreditación de medios de vida lícitos que permitan la subsistencia del peticionante y su grupo familiar conviviente;
- e) Pago de la tasa retributiva de servicios ante el respectivo agente de migración, conforme lo dispongan las respectivas legislaciones internas.

ARTÍCULO 6 NO PRESENTACIÓN EN TÉRMINO

Los inmigrantes que una vez vencida la residencia temporaria de hasta dos años otorgada en virtud del artículo 4º del presente, no se presentaran ante la autoridad migratoria del país de recepción, quedará sometidas a la legislación migratoria interna de cada Estado Parte.

ARTÍCULO 7 INTERCAMBIO DE INFORMACIÓN

Las Partes se comunicarán sus respectivas reglamentaciones nacionales sobre inmigración, así como, en caso de producirse sus ulteriores modificaciones, y asegurarán a los ciudadanos de los otros Estados Partes que hubiesen obtenido su residencia, un tratamiento igualitario en cuanto a derechos civiles de acuerdo con sus respectivas legislaciones internas.

ARTÍCULO 8 NORMAS GENERALES SOBRE ENTRADA Y PERMANENCIA

1. Las personas que hayan obtenido su residencia conforme lo dispuesto en el artículo 4º y 5º del presente Acuerdo tienen derecho a entrar, salir, circular y permanecer libremente en territorio del país de recepción, previo al cumplimiento de las formalidades previstas por éste y sin perjuicio de restricciones excepcionales impuestas por razones de orden público y seguridad pública.





2. Asimismo, tiene derecho a acceder a cualquier actividad, tanto por cuenta propia como por cuenta ajena, en las mismas condiciones que los nacionales de los países de recepción, de acuerdo con las normas legales de cada país.

ARTÍCULO 9 DERECHOS DE LOS INMIGRANTES Y DE LOS MIEMBROS DE SUS FAMILIAS

1. IGUALDAD DE DERECHOS CIVILES: Los nacionales de las Partes y sus familias que hubieren obtenido residencia en los términos del presente Acuerdo gozarán de los mismos derechos y libertades civiles, sociales, culturales y económicas de los nacionales del país de recepción, en particular el derecho a trabajar, y ejercer toda actividad lícita en las concisiones que disponen las leyes; peticionar a las autoridades; entrar, permanecer, transitar y salir del territorio de las Partes; asociarse con fines lícitos y profesar libremente su culto, de conformidad a las leyes que reglamenta su ejercicio.
2. REUNIÓN FAMILIAR: A los miembros de la familia que no ostenten la nacionalidad de uno de los Estados Parte, se les expedirá una residencia de idéntica vigencia de aquella que posea de la persona de la cual dependan, siempre y cuando presenten la documentación que se establece en el artículo 3º, y no posean impedimentos. Si por su nacionalidad los miembros de la familia necesitan visación para ingresar al país, deberán tramitar la residencia ante la autoridad consular, salvo que de conformidad con la normativa interna de cada país de recepción este último requisito no fuere necesario.
3. TRATO IGUALITARIO CON NACIONALES: Los inmigrantes gozarán en el territorio de las Partes, de un trato no menos favorable que el que reciben los nacionales del país de recepción, en lo que concierne a la aplicación de la legislación laboral, especialmente en materia de remuneraciones, condiciones de trabajo y seguros sociales.
4. COMPROMISO EN MATERIA PROVISIONAL: Las Partes analizarán la factibilidad de suscribir convenios de reciprocidad en materia provisional.
5. DERECHO A TRANSFERIR REMESAS: Los inmigrantes de las Partes tendrán derecho a transferir libremente a su país de origen, sus ingresos y ahorros personales, en particular los fondos necesarios para el sustento de sus familiares, de conformidad con la normativa y la legislación interna de cada una de las Partes.

6. **DERECHO DE LOS HIJOS DE LOS INMIGRANTES:** Los hijos de los inmigrantes que hubieran nacido en el territorio de una de las Partes tendrán derecho a tener un nombre, al registro de su nacimiento y a tener una nacionalidad, de conformidad con las respectivas legislaciones internas.

Los hijos de los inmigrantes gozarán en el territorio de las Partes, del derecho fundamental de acceso a la educación en condiciones de igualdad con los nacionales del país de recepción. El acceso a las instituciones de enseñanza preescolar o a las escuelas públicas no podrá denegarse o limitarse a causa de la circunstancial situación irregular de la permanencia de los padres.

ARTÍCULO 10 PROMOCIÓN DE MEDIDAS RELATIVAS A CONDICIONES LEGALES DE MIGRACIÓN Y EMPLEO EN LAS PARTES

Las Partes establecerán mecanismos de cooperación permanente tendientes a impedir el empleo ilegal de los inmigrantes en el territorio de la otra, a cuyo efecto adoptarán entre otras, las siguientes medidas:

- a) Mecanismos de cooperación entre los organismos de inspección migratoria y laboral, destinados a la detección y sanción del empleo ilegal de inmigrantes;
- b) Sanciones efectivas a las personas físicas o jurídicas que empleen nacionales de las Partes en condiciones ilegales. Dichas medidas no afectarán los derechos que pudieran corresponder a los trabajadores inmigrantes, como consecuencia de los trabajos realizados en estas condiciones;
- c) Mecanismos para la detección y penalización de personas individuales u organizaciones que lucren con los movimientos ilegales o clandestinos de trabajadores inmigrantes, cuyo objetivo sea el regreso, la permanencia o el trabajo en condiciones abusivas de estas personas o de sus familiares;
- d) Las Partes intensificarán las campañas de difusión e información pública, a fin de que los potenciales migrantes conozcan sus derechos.

ARTÍCULO 11 APLICACIÓN DE LA NORMA MÁS BENÉFICA

El presente Acuerdo será aplicado sin perjuicio de normas o disposiciones internas de cada Estado Parte que sean más favorables a los inmigrantes.



ARTÍCULO 12 RELACIÓN CONNORMATIVA ADUANERA

Las disposiciones del presente Acuerdo no incluyen la regularización de eventuales bienes y valores que los inmigrantes hayan ingresado provisionalmente en el territorio de los Estados Partes.

ARTÍCULO 13 INTERPRETACIÓN Y APLICACIÓN

Los conflictos que se originen del alcance, interpretación y aplicación del presente Acuerdo se solucionarán conforme el mecanismo que se encuentre vigente al momento de presentarse el problema y que hubiera sido consensuado entre las Partes.

ARTÍCULO 14 VIGENCIA

El presente Acuerdo entrará en vigencia a partir de la comunicación por los cuatro Estados Partes a la república del Paraguay, informando que se ha dado cumplimiento a las formalidades internas necesarias para la entrada en vigor del presente instrumento.

ARTÍCULO 15 DEPÓSITO

La República del Paraguay será depositaria del presente Acuerdo y de las notificaciones de los demás Estados Partes en cuanto a vigencia y denuncia. La República del Paraguay enviará copia debidamente autenticada del presente Acuerdo a las demás Partes.

ARTÍCULO 16 DENUNCIA

Los Estados Partes podrán en cualquier momento denunciar el presente Acuerdo mediante notificación escrita dirigida al depositario, que notificará a las demás Partes.

La denuncia producirá sus efectos a los ciento ochenta (180) días, después de la referida notificación.

Hecho en la ciudad de Brasilia, República Federativa del Brasil, a los seis (6) días del mes de diciembre de 2002, en un original, en los idiomas español y portugués, siendo ambos textos igualmente auténticos.

Eduardo Duhalde
República Argentina

Fernando Enrique Cardoso
República Federativa del Brasil

Luís Ángel González Macchi
República del Paraguay

Jorge Battle Ibáñez
República Oriental del Uruguay

III. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS DE LA CORTE CONSTITUCIONAL


Competencia de la Corte Constitucional y validez del proceso

El Pleno de la Corte Constitucional es competente para conocer y resolver la presente causa, de conformidad con lo previsto en los artículos 429 y 438 numeral 1 de la Constitución de la República, artículo 107 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, en concordancia con los artículos 69 y siguientes del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional.

El presente proceso ha sido sustanciado de conformidad con el ordenamiento jurídico constitucional y legal aplicable al caso, por lo que se declara su validez.

Naturaleza jurídica, alcances y efectos del control de constitucionalidad de los tratados internacionales

La Constitución de la República, respecto del control de constitucionalidad de los instrumentos internacionales, dispone que todo convenio, pacto, acuerdo, tratado, internacional etc., debe mantener compatibilidad con sus normas. Partiendo de esta premisa constitucional, el artículo 417 determina que: “Los tratados internacionales ratificados por el Ecuador se sujetarán a lo establecido en la Constitución...”.

 El examen de constitucionalidad de los tratados internacionales implica analizar si el contenido de dichos instrumentos jurídicos guarda conformidad con las

normas de la Constitución de la República, así como el cumplimiento de las reglas procedimentales para su negociación y suscripción, conforme lo previsto en el artículo 108 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional. Sobre ello debe pronunciarse la Corte Constitucional.

Oscar Manuel Ariza, al referirse al control constitucional de los tratados internacionales, manifiesta que el control “es integral en cuanto al estudio del Tratado y de su ley aprobatoria, pues la supremacía de la Constitución busca mantener la seguridad jurídica y la estabilidad del sistema normativo (...) a partir de la supremacía de la Constitución misma”¹.

El rol de la Asamblea Nacional en la ratificación o denuncia de los tratados y convenios internacionales

Bajo un sistema de democracia representativa, el rol que asume el órgano legislativo es primordial, pues encarna la voluntad popular expresada mediante sus representantes en la Asamblea Nacional. En tal virtud, actuando a nombre y en representación de sus mandantes, el órgano legislativo debe aprobar de manera previa la ratificación o denuncia de los tratados internacionales cuando se trate de asuntos previstos en el artículo 419 de la Constitución de la República, ya que de ese pronunciamiento depende que el Ecuador incurra o se desligue de un compromiso internacional.

Al presentar el respectivo informe, el juez sustanciador Manuel Viteri Olvera, señaló que el Acuerdo sobre Residencia para Nacionales de los Estados Partes del MERCOSUR, Bolivia y Chile, al cual se ha adherido el Ecuador mediante Acta de Adhesión suscrita el 29 de junio de 2011 en Asunción (Paraguay), requiere aprobación legislativa previa a su ratificación, ya que dicho convenio es de aquellos que se encuentran previstos en los numerales 3 y 4 del artículo 419 de la Constitución de la República.

Control de constitucionalidad del “Acta de Adhesión de la República del Ecuador al Acuerdo sobre Residencia para Nacionales de los Estados Partes del MERCOSUR, Bolivia y Chile”

La presente causa tiene por objeto analizar previamente si el “Acta de Adhesión de la República del Ecuador” al “Acuerdo sobre Residencia para Nacionales de

¹ ARIZA, Óscar Manuel; “Perspectivas de Control de Constitucionalidad de los Tratados Públicos en Colombia: Una Visión Latinoamericana” – Revista Jurídica, Mario Alario D’Filippo; pág. 98 (citado en el Dictamen No. 001-13-DTI-CC, dentro del Caso No. 0011-12-TI – Juez Ponente: Dr. Fabián Marcelo Jaramillo Villa).


los Estados Partes del MERCOSUR, Bolivia y Chile” cumple los requisitos formales para que surta efecto jurídico en el concierto internacional de las naciones.

Es necesario destacar que el 6 de diciembre de 2002, en la ciudad de Brasilia (Brasil), los Estados de Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay, celebraron el “Acuerdo sobre Residencia para Nacionales de los Estados Partes del MERCOSUR”², instrumento jurídico internacional al cual el Ecuador ha expresado su voluntad de adherirse, mediante la suscripción del Acta de Adhesión del 29 de junio de 2011 en la ciudad de Asunción (Paraguay).

Partimos de un hecho innegable en el derecho internacional: Todo Estado tiene capacidad para celebrar tratados, conforme lo previsto en el artículo 6 de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados; por su parte, el artículo 15 del mismo instrumento internacional prevé como una de las formas que un Estado consienta en obligarse por un tratado internacional, sea mediante la Adhesión.

De conformidad con el artículo 7 de la Convención de Viena sobre el derecho de los Tratados, para que el consentimiento de un Estado para contraer las obligaciones jurídicas estipuladas en un tratado, convenio o cualquier otro acuerdo internacional sea considerado válido, es preciso que tal consentimiento sea expresado por quien represente al Estado con plenos poderes, entendiendo que cumplen esta condición: a) Los Jefes de Estado, jefes de gobierno y ministros de relaciones exteriores; b) Los jefes de misiones diplomáticas; y, c) Los representantes acreditados por los Estados ante una conferencia internacional o ante un organismo internacional.

En el Acta de Adhesión que se analiza, si bien se advierte una rúbrica ilegible del representante del Ecuador (fojas 1), no se precisa a qué autoridad o funcionario corresponde; sin embargo, esta omisión no puede descalificar la voluntad del Estado ecuatoriano de adherirse a un instrumento internacional, más aún si, como en el presente caso, permite el derecho a la movilidad y residencia de los ciudadanos de un Estado hacia otro Estado. Por el contrario, esta omisión que impide identificar a la persona, autoridad o funcionario que, en representación del Ecuador, ha suscrito el Acta de Adhesión, puede ser subsanada mediante la confirmación del acto, acorde con lo dispuesto en el artículo 8 de la referida Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados.

 ² Si bien el instrumento original constan como Partes: Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay, en el Acta de Adhesión del Ecuador, constan además, como Partes del Acuerdo, Bolivia y Chile.

En consecuencia, se ha cumplido los requisitos de forma o procedimentales para la adhesión del Ecuador contenida en el Acta de Adhesión al Acuerdo sobre Residencia para Nacionales de los Estados Partes del MERCOSUR, Bolivia y Chile.

En lo referente al control de constitucionalidad del Acuerdo sobre Residencia para Nacionales de los Estados Partes del MERCOSUR (que obra de fojas 2 a 9), cuyas normas se hacen extensivas a los Estados de Ecuador, Chile y Bolivia, corresponde a la Corte Constitucional examinar su contenido, a fin de establecer si dicho instrumento internacional guarda o no conformidad con el texto constitucional.

Al respecto, la Corte Constitucional efectúa el siguiente análisis:

El artículo 1 del instrumento que se analiza establece que los nacionales de un Estado Parte que deseen residir en el territorio de otro Estado Parte, pueden obtener residencia legal en este último, de conformidad con los términos del Acuerdo. Nuestra Constitución consagra, a favor de las personas, el derecho a transitar libremente por el territorio nacional y a “escoger su residencia”. Concordante con esta norma, el artículo 40 *ibídem* reconoce a las personas “el derecho a migrar”.

De lo expuesto se infiere que la norma convencional analizada no contradice los mandatos contenidos en nuestra Carta Suprema de la República.

El artículo 2 del Acuerdo identifica los Estados y las personas a quienes se aplican las normas convencionales, de la siguiente manera: a) Estados Partes.- Los países que forman parte del MERCOSUR, a los cuales se añadirán Ecuador, Chile y Bolivia, en virtud del Acta de Adhesión que se analiza; b) Nacionales de una Parte.- Quienes poseen la nacionalidad originaria de uno de los Estados que forman parte del Acuerdo; c) Inmigrantes.- Los nacionales de un Estado Parte que desean establecerse en el territorio de otro Estado Parte del Acuerdo; d) País de origen.- El país de nacionalidad de los inmigrantes; y, e) País de recepción.- El país o Estado Parte de la nueva residencia de los inmigrantes.

Este artículo contiene definiciones muy claras y precisas sobre los términos a emplearse en el instrumento internacional que se examina, que de ninguna manera se hallan en contradicción con el texto constitucional de nuestro país.

El artículo 3 precisa que el ámbito de aplicación del Acuerdo sobre Residencia para Nacionales de los Estados Partes del MERCOSUR (además de Ecuador,

Bolivia y Chile) comprende a los nacionales de uno de los Estados Partes en cualquiera de estas dos circunstancias: 1) Cuando deseen establecerse en el territorio de otro Estado Parte y presenten su solicitud de ingreso y la respectiva documentación ante la sede consular de dicho Estado; y, 2) Cuando ya se encuentren en el territorio de otro Estado Parte y deseen establecerse en el mismo, y presenten ante los servicios de migración de este último Estado su solicitud de regularización y la documentación correspondiente.

De la lectura de la norma que se analiza se advierte que, en ambos casos, el nacional de un Estado Parte que desee residir en otro, debe presentar su respectiva solicitud de ingreso o de regularización –según sea el caso– aspectos que no son contrarios a los preceptos contenidos en nuestra Constitución.

El artículo 4 del Acuerdo establece la “residencia temporaria” a favor de los peticionarios comprendidos en el artículo 3, de hasta dos años, previa presentación de varios requisitos (7 en total), entre ellos: certificados de carencia de antecedentes judiciales y/o penales y/o policiales en el país de origen en el que hubiere residido el peticionario en los últimos cinco años anteriores a su arribo al país de recepción; declaración de carencia de antecedentes internacionales penales o policiales; certificado de carencia de antecedentes penales y/o judiciales y/o policiales en el país de recepción; certificado médico -si fuere exigido en el país de ingreso- expedida por la autoridad médica migratoria u otra sanitaria oficial del país de origen o de recepción, del que surja la aptitud psicofísica del peticionario.

Es entendible que cada Estado se preocupe de que las personas nacionales de los otros Estados Partes del Acuerdo, que soliciten su acogida o regularización para fijar su residencia en su territorio, no representen peligros de ninguna naturaleza, especialmente prevenir que personas dedicadas a ejecutar actos delictivos o que padezcan enfermedades que puedan ser consideradas contagiosas, no causen perjuicios ni afectaciones a los nacionales del Estado receptor. Desde este punto de vista sería entendible la exigencia de certificados de no poseer antecedentes penales, judiciales o policiales y certificados médicos que acrediten la buena salud de los peticionarios.

Nuestra Constitución, a la que consideramos una de las mejores del mundo, extraordinariamente garantista de derechos, proclama varios principios que caracterizan las relaciones del Ecuador en el ámbito internacional y especialmente en el ámbito latinoamericano. El artículo 416 de la Carta Suprema de la República establece, en el numeral 6, que el Ecuador “**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”; por su parte, el artículo 423 ibídem, proclama la integración entre los países de Latinoamérica y el Caribe, en virtud de lo cual el Ecuador se compromete a “propiciar la creación de **la ciudadanía latinoamericana y caribeña, la libre circulación de las personas en la región (...)** y la protección común de los latinoamericanos y caribeños en los países de tránsito o **destino migratorio**” (numeral 5).

La exigencia de certificados de carencia de antecedentes penales, judiciales o policiales, así como de certificados médicos que acrediten la buena salud, para autorizar el ingreso o regularización de los nacionales de los otros Estados Partes del Acuerdo sobre Residencia para Nacionales de los Estados Partes del MERCOSUR (además de Ecuador, Bolivia y Chile), para otorgar residencia en nuestro país, por una parte constituye una limitante a los derechos de libre movilidad y ciudadanía universal y latinoamericana consagrados en nuestra Constitución, por otra parte corre el riesgo de negarles tal permiso de ingreso o regularización, fundados en estos antecedentes, colocándoles en situación de desventaja frente a quienes no se hallen incurso en estas causales y puede generar un trato discriminatorio por pasado judicial y condiciones de salud; que contraviene el principio de igualdad y no discriminación consagrado en el artículo 11 numeral 2 de la Constitución de la República

Sin embargo, la Constitución de la República establece que es obligación del Estado garantizar sin discriminación el efectivo goce de los derechos reconocidos en aquella, entre los que podemos señalar: vivir en un ambiente sano (artículo 14); una vida libre de violencia en el ámbito público y privado (artículo 66 numeral 3, literal **b**); derechos que deben ser garantizados al resto de la población, pues el artículo 393 de la Carta Magna impone al Estado la obligación de garantizar la seguridad humana a través de políticas y acciones integradas, para asegurar la convivencia pacífica de las personas, promover una cultura de paz y prevenir las formas de violencia y discriminación y la comisión de infracciones y delitos.

Por tanto, es justificable la exigencia de certificados de carencia de antecedentes penales y de certificados de salud, lo cual implica contribuir con el mantenimiento de la paz y de la seguridad, y promover el bien común, anteponiendo el interés general por sobre intereses particulares, conforme lo dispuesto en el artículo 83, numerales 4 y 7 de la Constitución de la República.


Bajo este análisis, el contenido del artículo 4 del Acuerdo sobre Residencia para Nacionales de los Estados Partes del MERCOSUR (al cual se ha adherido el Ecuador), es compatible con las normas consagradas en nuestro texto constitucional. Sin embargo, el órgano legislativo adecuará la normativa interna a las disposiciones convencionales analizadas, a fin de garantizar los derechos de los inmigrantes que soliciten residencia en el Ecuador.

En relación al artículo 5 del instrumento internacional que se analiza, dicha norma prevé la opción de que la residencia temporaria referida en el artículo anterior, puede convertirse en definitiva si se hace la respectiva solicitud a la autoridad migratoria del Estado receptor, dentro de los 90 días anteriores al vencimiento de la residencia temporaria. Para el efecto, los solicitantes deben cumplir varios requisitos, como: a) constancia de la residencia temporaria; b) pasaporte válido o cédula de identidad o certificado de nacionalidad de su país de origen; c) certificado de carencia de antecedentes judiciales, y/o penales y/o policiales en el país de recepción; d) acreditar de medios de vida lícitos que permitan la subsistencia del peticionario y su grupo familiar; y, e) pago de tasa.

Si bien en esta norma convencional se insiste en la exigencia de presentar certificados de carencia de antecedentes penales, judiciales o policiales, es aplicable la justificación efectuada por esta Magistratura en el caso del artículo 4 del Acuerdo que se analiza.

Si el Ecuador proclama la ciudadanía universal y latinoamericana, es válido el compromiso de otorgar residencia permanente a los nacionales de los Estados Partes del Acuerdo que lo soliciten luego de cumplido el periodo de residencia temporaria. Además, con ello se garantiza la aplicación de la norma contenida en el artículo 66 numeral 14, que consagra el derecho de las personas a transitar libremente por el territorio nacional y “**a escoger su residencia**” en el mismo, sin distinción por la condición de extranjeros, pues estos tendrán los mismos derechos y deberes que los ecuatorianos, según lo previsto en el artículo 9 de la Carta Suprema de la República.

En consecuencia, el artículo 5 del Acuerdo sobre Residencia para Nacionales de los Estados Partes del MERCOSUR (al cual se ha adherido el Ecuador), no contradice las normas constitucionales.

 El artículo 6 del Acuerdo que se examina establece que los inmigrantes que una vez vencida su residencia temporaria de hasta dos años, no se presenten ante la autoridad migratoria del país receptor, quedarán sometidos a la legislación migratoria interna de cada Estado.

Sobre este asunto cabe destacar que nuestra Constitución proclama la ciudadanía universal y latinoamericana, además del “progresivo fin de la condición de extranjeros”; por ello, en el supuesto de que los nacionales de los demás Estados Partes del Acuerdo sobre Residencia para Nacionales de los Estados Partes del MERCOSUR (además del Ecuador, Bolivia y Chile) no se presentaren ante las autoridades de migración, una vez vencido el plazo de su residencia temporaria, quedarán sometidos a la legislación migratoria interna de cada Estado.

Vale destacar que nuestra legislación interna, en materia de migración, establece sanciones como la exclusión o deportación para los extranjeros que incurren, entre otras, en las siguientes infracciones: permanecer mayor tiempo que el autorizado en su admisión (artículo 11 de la Ley de Migración), lo cual asimila su estadia como irregular o ilegal, por lo que además pueden estar sometidos a la jurisdicción penal por contravenciones (artículo 20 Ley de Migración), normas que contradicen a nuestra Carta Magna, que en su artículo 40 establece: “**no se identificará ni se considerará a ningún ser humano como ilegal por su condición migratoria**”.

Por tanto, si bien la norma convencional que se analiza no es contraria a nuestra Constitución, es necesario advertir que, en caso de que un inmigrante incumpla el deber de presentarse ante las autoridades de migración del Ecuador, una vez vencida su residencia temporaria, ha de entenderse que la legislación interna que prevalece –en el caso del Ecuador– es la Constitución de la República, a la cual ha de sujetarse la legislación migratoria y, de ser el caso, el órgano legislativo adecuará la normativa migratoria y de extranjería a los preceptos constitucionales, a fin de hacer efectivos los principios de supremacía constitucional y del orden jerárquico de aplicación de normas, consagrados en los artículos 424 y 425 del texto constitucional.

El artículo 7 del Acuerdo establece que las Partes se comunicarán sus respectivas reglamentaciones nacionales sobre inmigración, así como de las modificaciones ulteriores, y asegurarán a los nacionales de los otros Estados Partes que hayan obtenido su residencia, un trato igualitario en cuanto a derechos civiles, de acuerdo con sus respectivas legislaciones internas.

El hecho de intercambiar información sobre sus legislaciones migratorias entre los Estados Partes del Acuerdo sobre Residencia para Nacionales de los Estados Partes del MERCOSUR (al cual se ha adherido el Ecuador), implica un acto de cooperación internacional, que garantiza la igualdad jurídica y convivencia pacífica entre Estados, principio que caracteriza las relaciones internacionales



que proclama el Ecuador, conforme el artículo 416 numeral 1 de la Carta Suprema de la República.

Asimismo, las Partes comprometen su deber de garantizar el respeto de los derechos civiles, mediante un trato igualitario, a los nacionales de los otros Estados Partes del Acuerdo que hayan obtenido su residencia. Esta norma convencional guarda concordancia con lo previsto en el artículo 9 de la Constitución de la República, en virtud de la cual las personas extranjeras que se encuentran en el territorio ecuatoriano tendrán los mismos derechos y deberes que las ecuatorianas, de acuerdo con la Constitución.

Por tanto, la norma analizada no contraviene ningún precepto constitucional.

En relación al artículo 8 del Acuerdo, el mismo establece normas sobre la entrada y permanencia de los inmigrantes que hayan obtenido su residencia en uno de los Estados Partes del presente instrumento internacional, específicamente a entrar, salir, circular y permanecer libremente en el territorio del Estado receptor, previo el cumplimiento de formalidades previstas y sin perjuicio de las restricciones que, de manera excepcional, se puedan imponer por razones de orden público o de seguridad pública. Asimismo se les garantiza el derecho a acceder a cualquier actividad, tanto por cuenta propia, como por cuenta ajena, en las mismas condiciones que los nacionales de ese Estado y con sujeción a las leyes de cada país.

La norma analizada no contraviene precepto constitucional alguno; por el contrario, garantiza el derecho a la libre movilidad dentro del territorio nacional, con las limitaciones o restricciones que permitan salvaguardar el orden y la seguridad pública, sin que ello pueda ser entendido como afectación de derechos.

Asimismo, se garantiza a los nacionales de los otros Estados Partes el derecho a dedicarse a actividades económicas, conforme lo previsto en el artículo 66 numeral 15 de la Constitución de la República, en las mismas condiciones que a los nacionales del Estado receptor, lo cual evidencia un trato enmarcado en el respeto del derecho a la igualdad formal y material y de no discriminación, consagrado en el artículo 66 numeral 4 ibídem.

d El artículo 9 del Acuerdo establece derechos a favor de los inmigrantes y de los integrantes de sus familias, entre ellos: igualdad de derechos civiles; reunión familiar; trato igualitario con los nacionales del Estado receptor; compromisos en materia provisional; transferencia de remesas; derecho de sus hijos nacidos en el Estado receptor a un nombre, registro de nacimiento y nacionalidad.

Conforme ya se analizó en líneas precedentes, el artículo 9 de la Constitución de la República establece que los extranjeros que se encuentren en el territorio del Ecuador tienen los mismos derechos que los ecuatorianos, los cuales les serán respetados y garantizados sin restricciones de ninguna clase y en igualdad de condiciones.

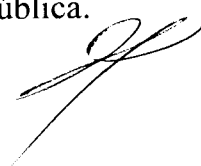
Merece especial referencia el último párrafo de la norma convencional analizada, que garantiza a los hijos de los inmigrantes el acceso a la educación en igualdad de condiciones, y que el acceso a los centros de enseñanza preescolar o escolar, no puede ser denegado o limitarse a causa de la circunstancial situación irregular de la permanencia de sus padres, norma que si se analiza a la luz de lo dispuesto en el artículo 40 de nuestro texto constitucional, nos lleva a la conclusión de que no se les considerará como “ilegales” por su condición migratoria.

En consecuencia, el artículo 9 del presente instrumento internacional no contradice ninguna norma constitucional del Ecuador.

El artículo 10 del Acuerdo compromete a las Partes a establecer mecanismos de cooperación permanente, tendientes a impedir el empleo ilegal de los inmigrantes en el territorio de los demás Estados Partes, precisando las siguientes medidas: a) cooperación entre organismos de inspección migratoria y laboral, destinadas a la detección y sanción del empleo ilegal de inmigrantes; b) Sanción a las personas físicas o jurídicas que empleen nacionales de los Estados Partes en condiciones ilegales; c) Detección y sanción de personas individuales u organizaciones que lucren con los movimientos ilegales o clandestinos de trabajadores inmigrantes; d) Campañas de difusión e información pública, a fin de que los potenciales migrantes conozcan sus derechos.

Al respecto, vale destacar que todas estas medidas están orientadas a proteger a los migrantes, especialmente en el plano laboral, supuesto que pone de relieve la cooperación entre los Estados Partes del Acuerdo, así como el compromiso de proteger eficazmente los derechos de los migrantes, evidenciando el carácter de las relaciones internacionales que proclama el Ecuador en el artículo 416, numerales 1 y 7 de la Constitución de la República.

Por tanto, la norma contenida en el artículo 10 del Acuerdo sobre Residencia para Nacionales de los Estados Partes del MERCOSUR (al cual se ha adherido el Ecuador), es concordante con nuestra Constitución de la República.



El artículo 11 del instrumento internacional que se analiza dispone que las normas contenidas en el Acuerdo sean aplicadas en la forma que más favorezca a los migrantes.

Esta norma convencional guarda concordancia con el principio pro ser humano, que se halla implícito en los artículos 425 y 427 de la Carta Suprema de la República.

El artículo 12 del Acuerdo establece que sus disposiciones no incluyen la regularización de eventuales bienes y valores que los inmigrantes hayan ingresado provisionalmente al territorio de los Estados Partes, lo cual implica que en este supuesto se aplicarán las normas aduaneras pertinentes.

Dado que el presente instrumento tiene como objetivo principal la protección a las personas migrantes, en cuanto tiene relación a los derechos de movilidad y a fijar su residencia en cualquiera de los Estados Partes del Acuerdo sobre Residencia para Nacionales de los Estados Partes del MERCOSUR (al cual se ha adherido el Ecuador), es obvio que los bienes que ellos puedan ingresar al territorio del Estado receptor han de sujetarse a las regulaciones aduaneras y fiscales correspondientes, con lo cual se asegura el cumplimiento del artículo 9 de la Constitución, en cuanto otorga a los extranjeros que se hallan en el Ecuador los mismos derechos y **deberes** que a nuestros nacionales (entre ellos el pago de tributos), además se asegura el respeto a la seguridad jurídica que consagra el artículo 82 de nuestra Carta Magna.

El artículo 13 del Acuerdo prevé que en caso de conflictos respecto del alcance, interpretación y aplicación del mismo, estos sean solucionados conforme los mecanismos vigentes al momento de presentarse el problema y que hubieren consensuado las Partes.

En todo acuerdo, convenio o tratado internacional, existe la posibilidad de que surjan desacuerdos o controversias respecto del alcance de aquellos, o sobre su interpretación o aplicación; estas controversias pueden ser superadas mediante la aplicación de los medios de solución previstos en el derecho internacional, al cual reconoce el Ecuador como norma de conducta, según lo previsto en el artículo 416 numeral 9 de la Constitución de la República.

Asimismo, es preciso tener presente que el Ecuador, en sus relaciones internacionales, proclama y propugna la solución pacífica de las controversias y conflictos internacionales; por tanto, no existe contradicción de la norma convencional analizada y la Carta Suprema de nuestra nación.

El artículo 14 del Acuerdo sobre Residencia para Nacionales de los Estados Partes del MERCOSUR (al cual se ha adherido el Ecuador), establece que el mismo entrará en vigencia para el Ecuador en la fecha del depósito de su Instrumento de Ratificación, siendo la República de Paraguay la depositaria del Acta de Adhesión, por tanto, quien se encargará del informe de cumplimiento de las formalidades internas necesarias para su entrada en vigor.

Si bien el instrumento que se analiza fue suscrito el 6 de diciembre de 2002 en la ciudad de Brasilia (Brasil) por Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay, países que conformaron inicialmente el MERCOSUR, ello no constituye obstáculo para que el Ecuador pueda adherirse al mismo, como en efecto lo ha hecho, mediante el Acta de Adhesión suscrita el 29 de junio de 2011 en Asunción Paraguay.

En lo que respecta al Ecuador, como Estado adherente al Acuerdo sobre Residencia para Nacionales de los Estados Partes del MERCOSUR, Bolivia y Chile, el mismo entrará en vigencia en la fecha de depósito del instrumento de ratificación, conforme lo acordado en el Acta de Adhesión, lo cual guarda concordancia con el artículo 24 numeral 1 de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados, instrumento internacional reconocido por el Ecuador como norma de conducta, según lo dispuesto en el artículo 416 numeral 9 de la Constitución de la República.

El artículo 15 del Acuerdo designó como Depositario de dicho instrumento a la República de Paraguay, decisión que se ha sujetado a lo dispuesto en el artículo 76, numeral 1 de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados, la cual es considerada como norma de conducta por parte del Ecuador. Por tanto, no existe contradicción entre la norma convencional analizada y el texto de nuestra Constitución.

Finalmente, el artículo 16 del instrumento internacional analizado, establece la posibilidad de que los Estados Partes, en cualquier momento, puedan denunciar el Acuerdo sobre Residencia para Nacionales de los Estados Partes del MERCOSUR, Bolivia y Chile, mediante notificación escrita al país Depositario (Paraguay), el mismo que notificará a las demás Partes. Se deja constancia que la denuncia del presente Acuerdo surte efecto ciento ochenta días posteriores a la notificación del Estado denunciante.

La denuncia de un tratado o convenio internacional constituye una de las formas de desligarse de la obligación convencional, prevista en el derecho internacional. En el caso del Acuerdo que se analiza, queda claro que la denuncia puede ser

presentada en cualquier momento, pero surtirá efecto luego de 180 días de haberse notificado al Estado Depositario (Paraguay).

Esta norma no contradice ningún precepto constitucional, pues se sujeta a las normas del derecho internacional, al cual reconoce, como norma de conducta, el Ecuador en sus relaciones internacionales, según lo señalado en el artículo 416 numeral 9 de la Constitución de la República.

Por lo expuesto, la Corte Constitucional estima que el Acuerdo sobre Residencia para Nacionales de los Estados Partes del MERCOSUR, Bolivia y Chile, al cual se ha adherido el Ecuador, no contradice ningún mandato constitucional, por lo cual, bien puede nuestro país contraer las obligaciones que se derivan de dicho instrumento internacional.

IV. DECISIÓN

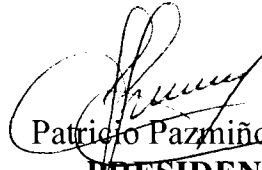
En mérito de lo expuesto, administrando justicia constitucional y por mandato de la Constitución de la República del Ecuador, la Corte Constitucional emite el siguiente:

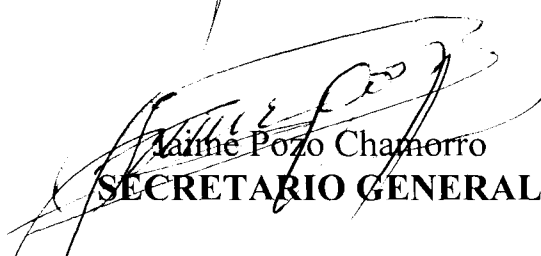
DICTAMEN

1. Declarar que el “Acuerdo sobre Residencia para Nacionales de los Estados Partes del MERCOSUR”, suscrito el 6 de diciembre de 2002 en la ciudad de Brasilia (Brasil), al cual se ha adherido el Ecuador mediante “Acta de Adhesión de la República del Ecuador al Acuerdo sobre Residencia para Nacionales de los Estados Partes del MERCOSUR, Bolivia y Chile”, suscrita el 29 de junio de 2011 en la ciudad de Asunción, requiere aprobación previa por parte de la Asamblea Nacional, por encontrarse dentro de los casos que establece el Artículo 419 numerales 3 y 4.
2. Las disposiciones contenidas en el “Acuerdo sobre Residencia para Nacionales de los Estados Partes del MERCOSUR”, suscrito el 6 de diciembre de 2002 en la ciudad de Brasilia (Brasil), al cual se ha adherido el Ecuador mediante “Acta de Adhesión de la República del Ecuador al Acuerdo sobre Residencia para Nacionales de los Estados Partes del MERCOSUR, Bolivia y Chile”, suscrita el 29 de junio de 2011 en la ciudad de Asunción (Paraguay) guardan conformidad con la Constitución de la República del Ecuador.



3. Notificar al señor presidente constitucional de la República con el presente dictamen, a fin de que se haga conocer el mismo a la Asamblea Nacional.
4. Notifíquese, publíquese y cúmplase.


Patricio Pazmiño Freire
PRESIDENTE


Jaime Pozo Chamorro
SECRETARIO GENERAL

Razón: Siento por tal, que el dictamen que antecede fue aprobado por el Pleno de la Corte Constitucional, con seis votos de las señoras juezas y señores jueces: Antonio Gagliardo Loor, María del Carmen Maldonado Sánchez, Alfredo Ruiz Guzmán, Ruth Seni Pinoargote, Manuel Viteri Olvera y Patricio Pazmiño Freire, sin contar con la presencia de los señores jueces Marcelo Jaramillo Villa, Wendy Molina Andrade y Tatiana Ordeñana Sierra, en sesión ordinaria del 17 de julio de 2013. Lo certifico.

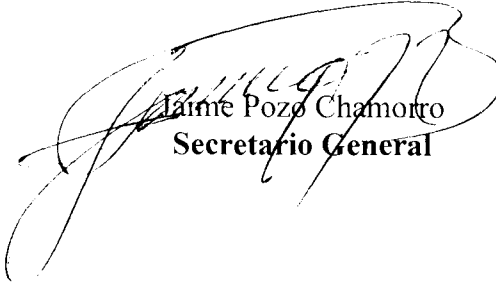

Jaime Pozo Chamorro
SECRETARIO GENERAL



CORTE
CONSTITUCIONAL
DEL ECUADOR

CASO No. 0029-11-TI

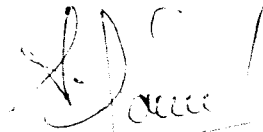
RAZÓN.- Siento por tal, que el dictamen que antecede fue suscrito por el juez Patricio Pazmiño Freire, presidente de la Corte Constitucional, el día viernes 02 de agosto de dos mil trece.- Lo certifico.


Jaime Pozo Chamorro
Secretario General

JPCH/lcca

CASO NRO. 0029-11-TI

RAZÓN.- Siento por tal que, en la ciudad de Quito, a los dos días del mes de agosto del dos mil trece, se notificó con copia certificada del dictamen Nro. 020-13-DTI-CC de 17 de julio de 2013, al señor Rafael Correa Delgado, Presidente Constitucional de la República, en la casilla constitucional 001; conforme constan de los documentos adjuntos.- Lo certifico.-



María Augusta Durán Mera
Secretaría General (e)

JPCH/LFJ

