

Quito, D. M., 11 de febrero de 2015

DICTAMEN N.º 001-15-DTI-CC

CASO N.º 0007-14-TI

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR

I. ANTECEDENTES

Resumen de admisibilidad

El doctor Alexis Mera Giler, secretario nacional jurídico de la Presidencia de la República del Ecuador, mediante oficio N.º T 7112-SGJ-14-630 del 1 de septiembre de 2014, remitió a la Corte Constitucional el “Acuerdo marco de cooperación bilateral en asuntos migratorios entre los gobiernos de la República del Ecuador y de la República de El Salvador”, suscrito en Quito el 21 de septiembre de 2009, para que, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 438 numeral 1 de la Constitución de la República, expida el correspondiente dictamen previo y vinculante de constitucionalidad.

La Corte Constitucional, en sesión extraordinaria del 11 de septiembre de 2014, procedió a sortear la causa N.º 0007-14-TI, correspondiendo su conocimiento y trámite al juez constitucional, Antonio Gagliardo Loor.

El 01 de octubre de 2014, el Pleno de la Corte Constitucional conoció y aprobó el informe presentado por el juez ponente, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 110 numeral 1 y 111 numeral 2 literal **b** de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, en concordancia con el artículo 71 numeral 2 del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional, y dispuso la publicación en el Registro Oficial y en el portal electrónico de la Corte Constitucional, del texto del instrumento internacional denominado: “Acuerdo marco de cooperación bilateral en asuntos migratorios entre los gobiernos de la República del Ecuador y la República de El Salvador”.



El 28 de octubre de 2014 se publicó en el segundo suplemento del Registro Oficial N.º 363 el texto del Acuerdo *ut supra*, a fin de que cualquier ciudadano pueda intervenir defendiendo o impugnando la constitucionalidad total o parcial del respectivo acuerdo internacional.

El 23 de octubre de 2014, el secretario general de la Corte Constitucional remitió el expediente N.º 0007-14-TI, al juez constitucional Antonio Gagliardo Loor, con la finalidad de que se elabore el dictamen respectivo de conformidad con lo establecido en la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional y el Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional.

II. TEXTO DEL ACUERDO INTERNACIONAL QUE SE EXAMINA EN EL PRESENTE DICTAMEN

“ACUERDO MARCO DE COOPERACIÓN BILATERAL EN ASUNTOS MIGRATORIOS ENTRE LOS GOBIERNOS DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR Y DE LA REPÚBLICA DE EL SALVADOR

PREÁMBULO

Los Gobiernos de la República del Ecuador y de la República de El Salvador, (en adelante, “las Partes”),

CONSIDERANDO:

1. Que el derecho a la circulación abarca la facultad de salida, tránsito, llegada y retorno voluntarios de las personas con el absoluto respeto a sus derechos humanos, independientemente de sus estatus migratorios;
2. Que el ejercicio de tal derecho contempla una obligación correlativa para los Estados de brindar protección y asistencia a todo ser humano que se encuentra en situación de movilidad;
3. Que los instrumentos de derechos humanos consagran además, la obligación de los Estados de respetar y garantizar el efectivo ejercicio de tales derechos a toda persona dentro de su jurisdicción, independientemente de si son nacionales o no de ese Estado.
4. Que ambos países tienen las características de ser Estados de salida, tránsito y recepción de personas en situación de movilidad, lo que implica

un especial desafío para los mismos y que la definición de sus políticas tengan en cuenta esas particularidades, sobre la base de los estándares y principios internacionales en materia de derechos humanos;

5. Que ambos Estados son conscientes de las múltiples y graves amenazas a la vida, integridad personal y además derechos fundamentales que las personas en situación de movilidad pueden sufrir en determinadas circunstancias, y consideran imperativo ampliar el espectro de protección para evitar violaciones irreparables a los derechos de éstas personas;
6. Que en la actual coyuntura migratoria internacional, resulta imprescindible estudiar la posibilidad de coordinar, entre las autoridades de ambas Partes, mecanismos conjuntos de cooperación que tiendan a brindar una protección amplia y efectiva a las personas migrantes, tanto en rutas de tránsito como en los territorios de destino.
7. Que resulta igualmente urgente, coordinar acciones para luchar concertadamente contra algunas de las modalidades más denigrantes de la delincuencia organizada transnacional, vinculadas con las migraciones, tales como la trata de personas y el tráfico ilícito de personas migrantes;

POR TANTO ACUERDAN:

Suscribir el presente Acuerdo Marco de Cooperación en Asuntos Migratorios, el cual se regirá por las siguientes cláusulas:

CAPÍTULO I DISPOSICIONES GENERALES

Artículo 1

El presente Acuerdo Marco tiene como objetivo el brindarse mutua cooperación en asuntos migratorios, para el apoyo, protección y asistencia necesarios a sus respectivos nacionales en el exterior.

Artículo 2

Las Partes se comprometen a asumir en todo momento la defensa irrestricta de los derechos humanos de las partes migrantes, con independencia de la condición



migratoria que las mismas pudieran tener en otro Estado, sea que ingresen en tránsito o como destino final.

Artículo 3

En virtud de la protección y ejercicio de los derechos humanos, las Partes convienen canalizar sus esfuerzos para establecer mecanismos efectivos, rápidos y directos para los ciudadanos de ambos Estados que requieran protección y asistencia de las autoridades pertinentes para el ejercicio de sus derechos. Las partes se comprometen a suscribir en menor tiempo posible un Memorandum de Entendimiento para la atención de ciudadanos migrantes de El Salvador y de Ecuador, con apego a los preceptos que manda la convención de Viena sobre Relaciones Consulares de 1963.

CAPÍTULO II COOPERACIÓN

Artículo 4

Las partes acuerdan fortalecer los mecanismos de cooperación bilateral en materia migratoria, especialmente en lo que respecta al intercambio de información sobre, entre otras materias:

- a) los programas y proyectos de apoyo a las personas migrantes, y normativas aplicados en sus respectivos países; los conocimientos adquiridos, teóricos o empíricos y, en general, todo tipo de estudios, proyectos o formulaciones que sobre la temática migratoria hayan podido acumular o sistematizar sus entidades competentes.
- b) el estado de procesos migratorios que involucren a ciudadanos estén dentro de su jurisdicción;

Artículo 5

Las Partes se comprometen a coordinar con las instituciones nacionales pertinentes, las acciones a tomarse para garantizar el ejercicio de los derechos fundamentales de las personas migrantes que sean ciudadanos de cualquiera de ellas y se encuentren dentro de su jurisdicción, especialmente aquellas que se encuentren en tránsito.

Artículo 6

Las Partes se comprometen a brindarse cooperación técnica y tecnológica en áreas especializadas, apoyo e intercambio de experiencias e información mediante mecanismo especializados de capacitación, talleres u otra modalidad, en relación con los planes, programas y proyectos de apoyo a las personas migrantes y sus familias, que se encuentren a cargo de las instituciones nacionales competentes. Para ello se desarrollara un plan específico entre las partes firmantes del presente convenio.

Artículo 7

Las Partes se comprometen a sostener un diálogo permanente en materia migratoria, que fortalezcan posiciones conjuntas a nivel internacional, que promuevan la protección y promoción de los derechos humanos de todas las personas migrantes y sus familias, y que permitan abordar la migración de manera integral.

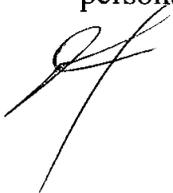
CAPÍTULO III LUCHA CONTRA LA TRATA DE PERSONAS Y TRAFICO ILICITO DE MIGRANTES

Artículo 8

Las Partes se comprometen a unir sus esfuerzos para combatir cualquier forma de delito internacional que atente contra el derecho a la movilidad humana y sus derechos conexos. Combatirán con especial énfasis los delitos de trata y de tráfico ilícito de personas. Las partes procurarán brindar atención especializada a grupos vulnerables, como mujeres, niños, **niñas y adolescentes, adulto mayor**, personas con discapacidad, entre otros.

Artículo 9

Las Partes reafirman la importancia que sus países asignan a la defensa de los derechos humanos de sus migrantes, así como a la lucha contra delitos de trata de personas. En ese sentido, coinciden promover la suscripción de acuerdos para la protección de las mujeres y niñas, niños y adolescentes víctimas de trata de personas; así como la protección especial en casos de repatriación.



CAPÍTULO IV SEGUIMIENTO Y APLICACIÓN DEL ACUERDO MARCO

Artículo 10

Las Partes señalan que los puntos objeto del presente Acuerdo Marco de Cooperación en Asuntos Migratorios se han detallado al sólo efecto descriptivo, sin que esto limite la cooperación que entre otros campos puedan prestarse las Partes.

Artículo 11

La República de El Salvador designa al Viceministerio de Salvadoreños en el Exterior del Ministerio de Relaciones Exteriores de El Salvador, y el Ecuador designa al Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio e Integración y a la Secretaría Nacional del Migrante, como las respectivas autoridades competentes para la aplicación del presente Acuerdo Marco y para cualquier otra cuestión relacionada con él.

Las Partes podrán designar en todo momento cualquier otro mecanismo, ministerio o departamento competente en sustitución o adición a los designados en el anterior párrafo, comunicándolo a la otra Parte mediante Nota Verbal.

Artículo 12

Cualquier controversia que surgiera entre las Partes con respecto a la interpretación o aplicación del presente Acuerdo Marco, será resuelta por mutuo acuerdo, a través de la vía diplomática.

Artículo 13

Cualquier compromiso presupuestario que adquieran las Partes en virtud del presente Acuerdo, deberán realizarse de conformidad a los recursos y normativa legal de cada país signatario.

Artículo 14

El presente Acuerdo Marco tendrá una duración indefinida y entrará en vigencia cuando ambas Partes notifiquen el cumplimiento de los procedimientos internos para su entrada en vigor.

Artículo 15

Cualquiera de las Partes podrá denunciar el Acuerdo, previa comunicación escrita a la otra con una anticipación de seis meses.

La terminación del Acuerdo Marco no afectará la conclusión de las acciones de cooperación que hubieran sido formalizadas durante su vigencia.

Suscrito en la ciudad de Quito, a los veintiún días del mes de septiembre de 2009, en dos ejemplares en idioma español, igualmente auténticos.

POR EL GOBIERNO DE LA
REPUBLICA DEL ECUADOR

POR EL GOBIERNO DE LA
REPÚBLICA DE EL SALVADOR

Lautaro Pozo
Ministro de relaciones Exteriores,
Comercio e Integración, Encargado

Juan José García
Vice Ministro de Relaciones
Exteriores para los Salvadoreños en
el Exterior". (sic)

Identificación de las normas constitucionales y normativa internacional

Constitución de la República del Ecuador

Artículo 9.- Las personas extranjeras que se encuentren en el territorio ecuatoriano tendrán los mismos derechos y deberes que las ecuatorianas, de acuerdo con la Constitución".

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

(...) 2. Todas las personas son iguales y gozarán de los mismos derechos, deberes y oportunidades.

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

El Estado adoptará medidas de acción afirmativa que promuevan la igualdad real en favor de los titulares de derechos que se encuentren en situación de desigualdad".



(...) 7. El reconocimiento de los derechos y garantías establecidos en la Constitución y en los instrumentos internacionales de derechos humanos, no excluirá los demás derechos derivados de la dignidad de las personas, comunidades, pueblos y nacionalidades, que sean necesarios para su pleno desenvolvimiento.

Artículo 40.- Se reconoce a las personas el derecho a migrar. No se identificará ni se considerará a ningún ser humano como ilegal por su condición migratoria.

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

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

Artículo 66.- Se reconoce y garantizará a las personas:

14. El derecho a transitar libremente por el territorio nacional y a escoger su residencia, así como a entrar y salir libremente del país, cuyo ejercicio se regulará de acuerdo con la ley. La prohibición de salir del país sólo podrá ser ordenada por juez competente.

Las personas extranjeras no podrán ser devueltas o expulsadas a un país donde su vida, libertad, seguridad o integridad o la de sus familiares peligren por causa de su etnia, religión, nacionalidad, ideología, pertenencia a determinado grupo social, o por sus opiniones políticas.

Se prohíbe la expulsión de colectivos de extranjeros. Los procesos migratorios deberán ser singularizados.

Artículo 156.- Los consejos nacionales para la igualdad son órganos responsables de asegurar la plena vigencia y el ejercicio de los derechos consagrados en la Constitución y en los instrumentos internacionales de derechos humanos. Los consejos ejercerán atribuciones en la formulación, transversalización, observancia, seguimiento y evaluación de las políticas públicas relacionadas con las temáticas de género, étnicas, generacionales, interculturales, y de discapacidades y movilidad humana, de acuerdo con la ley. Para el cumplimiento de sus fines se coordinarán con las entidades rectoras y ejecutoras y con los organismos especializados en la protección de derechos en todos los niveles de gobierno.

Artículo 261.- El Estado central tendrá competencias exclusivas sobre:

(...) 3. El registro de personas, nacionalización de extranjeros y control migratorio.

(...) 9. Las que le corresponda aplicar como resultado de tratados internacionales.

Artículo 329, inciso final El Estado impulsará la formación y capacitación para mejorar el acceso y calidad del empleo y las iniciativas de trabajo autónomo. El Estado velará por el respeto a los derechos laborales de las trabajadoras y trabajadores ecuatorianos en el exterior, y promoverá convenios y acuerdos con otros países para la regularización de tales trabajadores.

Artículo 341.- El Estado generará las condiciones para la protección integral de sus habitantes a lo largo de sus vidas, que aseguren los derechos y principios reconocidos en la Constitución, en particular la igualdad en la diversidad y la no discriminación, y priorizará su acción hacia aquellos grupos que requieran consideración especial por la persistencia de desigualdades, exclusión, discriminación o violencia, o en virtud de su condición etaria, de salud o de discapacidad.

La protección integral funcionará a través de sistemas especializados, de acuerdo con la ley. Los sistemas especializados se guiarán por sus principios específicos y los del sistema nacional de inclusión y equidad social.

El sistema nacional descentralizado de protección integral de la niñez y la adolescencia será el encargado de asegurar el ejercicio de los derechos de niñas, niños y adolescentes. Serán parte del sistema las instituciones públicas, privadas y comunitarias.

Artículo 391.- El Estado generará y aplicará políticas demográficas que contribuyan a un desarrollo territorial e intergeneracional equilibrado y garanticen la protección del ambiente y la seguridad de la población, en el marco de respeto a la autodeterminación de las personas y a la diversidad.

Artículo 392.- El Estado velará por los derechos de las personas en movilidad humana y ejercerá la rectoría de la política migratoria a través del órgano competente en coordinación con los distintos niveles de gobierno. El Estado diseñará, adoptará, ejecutará y evaluará políticas, planes, programas y proyectos, y coordinará la acción de sus organismos con la de otros Estados y organizaciones de la sociedad civil que trabajen en movilidad humana a nivel nacional e internacional.

Artículo 416.- Las relaciones del Ecuador con la comunidad internacional responderán a los intereses del pueblo ecuatoriano, al que le rendirán cuenta sus responsables y ejecutores, y en consecuencia:

(...) 6. Propugna el principio de ciudadanía universal, la libre movilidad de todos los habitantes del planeta y el progresivo fin de la condición de extranjero como elemento transformador de las relaciones desiguales entre los países, especialmente Norte-Sur.

7. Exige el respeto de los derechos humanos, en particular de los derechos de las personas migrantes, y propicia su pleno ejercicio mediante el cumplimiento de las obligaciones asumidas con la suscripción de instrumentos internacionales de derechos humanos.



Artículo 423.- La integración, en especial con los países de Latinoamérica y el Caribe será un objetivo estratégico del Estado. En todas las instancias y procesos de integración, el Estado ecuatoriano se comprometerá a:

(...) 3. Fortalecer la armonización de las legislaciones nacionales con énfasis en los derechos y regímenes laboral, migratorio, fronterizo, ambiental, social, educativo, cultural y de salud pública, de acuerdo con los principios de progresividad y de no regresividad.

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

Convención de Viena Sobre el Derecho de los Tratados

Artículo 26.- Pacta sunt servanda.- Todo tratado en vigor obliga a las partes y debe ser cumplido por ellas de buena fe.

Artículo 27.- El derecho interno y la observancia de los tratados.- Una parte no podrá invocar las disposiciones de su derecho interno como justificación del incumplimiento de un tratado. Esta norma se entenderá sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 46.

III. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

Competencia

La Corte Constitucional es competente para conocer y emitir el correspondiente dictamen, de conformidad con lo previsto en el artículo 438 numeral 1 de la Constitución de la República, en concordancia con los artículos 75 numeral 3 literal **d**, 107 al 112 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, y de acuerdo con los artículos del 69 al 72 del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional.

Naturaleza jurídica, alcance y efectos del control constitucional previo de los tratados internacionales

Por mandato del artículo 417 de la Constitución de la República, “Los tratados internacionales ratificados por el Ecuador se sujetarán a lo establecido en la Constitución (...)”. Por tanto, todo convenio, pacto o acuerdo internacional que pretenda formar parte integrante del sistema jurídico ecuatoriano y del bloque de

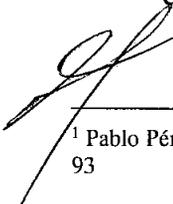
constitucionalidad, debe mantener compatibilidad con los preceptos constitucionales. En tal sentido, el procedimiento para la ratificación de los instrumentos internacionales, de conformidad con el artículo 419 ibídem, previo a su ratificación, es la aprobación de la Asamblea Nacional. Para el caso objeto de análisis, los numerales 3 y 6 del mencionado artículo establecen que la Asamblea Nacional aprobará previamente el tratado internacional antes de su ratificación, si dicho instrumento contiene el compromiso de expedir, modificar una ley y cuando comprometa al país en acuerdos de integración y comercio.

El artículo 438 numeral 1 de la Constitución de la República ha establecido que la Corte Constitucional emitirá dictamen previo y vinculante de constitucionalidad para aquellos tratados internacionales que requieran aprobación por parte de la Asamblea Nacional. En concordancia con este requisito, la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, en su artículo 107, ha determinado que la Corte Constitucional intervendrá a través de los siguientes mecanismos: 1. Dictamen sobre la necesidad de aprobación legislativa; 2. Control constitucional previo a la aprobación legislativa y 3. Control sobre las resoluciones mediante las que se imparte la aprobación legislativa.

El sentido del control previo y vinculante de constitucionalidad es “(...) evitar que un tratado internacional contrario a la Constitución entre en vigor. Dicha entrada en vigor significará no solo la presencia en el ordenamiento jurídico interno de una norma inconstitucional, sino también la adquisición de compromisos externos que resulten opuestos al ordenamiento jurídico fundamental”¹.

En este contexto, el Pleno de la Corte Constitucional, en el dictamen N.º 014-14-DTI-CC, caso N.º 0033-13-TI del 01 de octubre de 2013, puntualizó lo siguiente:

Se justifica plenamente el control constitucional que efectúa dentro de la vida jurídica cada uno de los Estados, control que se extiende también al ámbito del derecho internacional y particularmente, a los tratados y convenios internacionales, puesto que, si bien aquel mecanismo de control se produjo para limitar el poder de los órganos tradicionales que lo detentan (ejecutivo, legislativo y judicial), las temáticas que se abordan dentro de un instrumento internacional tienden a contener derechos que les asisten a los particulares de un Estado suscriptor. De conformidad con el ordenamiento jurídico ecuatoriano, la principal fuente de legitimidad a la hora de suscribir un tratado o convenio internacional, está dada por el respeto a las normas constitucionales.


¹ Pablo Pérez Tremps, “Los procesos constitucionales: La experiencia española”, Editorial Palestra, Lima, 2006, Pag. 93

El artículo 416 de la Constitución de la República, determina que: “Las relaciones del Ecuador con la comunidad internacional responderán a los intereses del pueblo ecuatoriano, al que le rendirán cuenta sus responsables y ejecutores, y en consecuencia: (...) 9. Reconoce al derecho internacional como norma de conducta, y demanda la democratización de los organismos internacionales y la equitativa participación de los Estados al interior de estos. (...) 11. Impulsa prioritariamente la integración política, cultural y económica de la región andina, de América del Sur y de Latinoamérica. (...)”¹.

En sesión ordinaria del 01 de octubre de 2014, el Pleno de la Corte Constitucional aprobó el informe respecto a la necesidad de aprobación legislativa, previo la emisión del presente dictamen. En tal virtud, dispuso remitir el expediente al juez ponente para que elabore el dictamen respectivo, por lo que se realizará un control automático de constitucionalidad antes de la ratificación del instrumento internacional, previo a que se inicie el respectivo proceso de aprobación por parte de la Asamblea Nacional.

El rol de la Asamblea Nacional en la aprobación de los tratados y convenios internacionales

Bajo el régimen de democracia representativa, el rol que asume la Asamblea Nacional es primordial, ya que reproduce la voluntad popular expresada mediante sus representantes en el órgano legislativo, institución que de conformidad con la Constitución de la República tiene el deber de aprobar la incursión de nuestro país en un compromiso internacional.

La doctrina constitucionalista defiende la observancia de las normas constitucionales como condición esencial para la validez de los tratados o convenios internacionales. De allí que el artículo 419 de la Constitución establece que la ratificación o denuncia de los tratados internacionales requerirá la aprobación previa de la Asamblea Nacional, ubicando dentro de este artículo los casos en los cuales podrá intervenir el órgano legislativo.

En efecto, el artículo 419 de la Constitución de la República determina:

La ratificación o denuncia de los tratados internacionales requerirá la aprobación previa de la Asamblea Nacional en los casos que:

1. Se refieran a materia territorial o de límites.
2. Establezcan alianzas políticas o militares.
3. Contengan el compromiso de expedir, modificar o derogar una ley.
4. Se refieran a los derechos y garantías establecidas en la Constitución.

¹ Corte Constitucional del Ecuador, Dictamen N.º 014-14-DTI-CC, caso N.º 0033-13-TI del 1 de octubre de 2013.

5. Comprometan la política económica del Estado establecida en su Plan Nacional de Desarrollo a condiciones de instituciones financieras internacionales o empresas transnacionales.
6. Comprometan al país en acuerdos de integración y de comercio.
7. Atribuyan competencias propias del orden jurídico interno a un organismo internacional o supranacional.
8. Comprometan el patrimonio natural y en especial el agua, la biodiversidad y su patrimonio genético.

Justificada la intervención de los órganos competentes para el tratamiento del presente acuerdo internacional, la Corte entra a conocer y determinar la constitucionalidad de su contenido.

Examen constitucional del Acuerdo internacional

Control formal

El “Acuerdo marco de cooperación bilateral en asuntos migratorios entre los gobiernos de la República del Ecuador y de la República de El Salvador”, procura establecer acciones de cooperación mutua y directa en asuntos migratorios, otorgando seguridad jurídica a las personas de los Estados Partes de esta convención, por tanto, se enmarca dentro de los parámetros señalados en el artículo 419 numeral 4 de la Constitución de la República, que determina:

La ratificación o denuncia de los tratados internacionales requerirá la aprobación previa de la Asamblea Nacional en los casos que: (...) 4. Se refieran a los derechos y garantías establecidas en la Constitución, por ende requiere la aprobación legislativa, toda vez que éste órgano en ejercicio de la representatividad democrática legitimará el proceso de incorporación del instrumento internacional al ordenamiento interno del país.

En cuanto al trámite, el artículo 111 numeral 2 literal **a** de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional determina que el presidente de la República enviará a la Corte Constitucional una copia auténtica de los tratados internacionales en un plazo razonable. En caso de no hacerlo, la Corte lo conocerá de oficio. En el presente caso, el trámite es conocido por un envío del Ejecutivo del instrumento internacional referido, lo cual se evidencia a través del contenido del oficio N.º T. 7112-SGJ-14-630 del 01 de septiembre de 2014, suscrito por el doctor Alexis Mera Giler, en calidad de secretario general jurídico de la Presidencia de la República, en nombre y representación del señor presidente. En atención a lo señalado, se evidencia que el instrumento internacional cumple con las formalidades para su suscripción.



Por lo tanto, la República del Ecuador, como país miembro y defensor de los derechos y libertades de los seres humanos, se encuentra en la obligación de ratificar el presente instrumento internacional que constituirá un aporte sistémico de enorme importancia en los procesos de integración y tutela de los derechos humanos de circulación y residencia para garantizar la efectividad de los derechos de las personas de ambos Estados.

Control material

Una vez que se ha determinado que el presente acuerdo internacional se encuentra dentro de los casos que requieren aprobación previa de la Asamblea Nacional, es menester realizar el análisis y estudio de constitucionalidad del mismo con las disposiciones constitucionales identificadas y detalladas en el acápite III de este dictamen, para garantizar la unidad y coherencia de las disposiciones que forman parte del instrumento internacional a través de la eliminación de las incompatibilidades normativas de fondo y de forma con la Constitución de la República del Ecuador. Este control consiste en la confrontación del contenido sustancial del acuerdo internacional en su integralidad con las normas constitucionales.

Esta Magistratura Constitucional observa que el contenido del instrumento internacional se divide en cuatro capítulos: **i.** Disposiciones generales, las mismas que abarcan el objetivo, el compromiso por la defensa de los derechos humanos de los migrantes y de suscripción del Memorándum de Entendimiento. **ii.** La Cooperación, que constituye el punto específico que compone de intercambio de información de programas y proyectos de apoyo, de conocimientos teóricos o empíricos, coordinación y cooperación con las instituciones nacionales, en las áreas técnicas y tecnológicas. **iii.** La lucha contra trata de personas y tráfico ilícito de migrantes, que se dirige a combatir cualquier forma de delito internacional que atente contra el derecho a la movilidad humana; y **iv.** Seguimiento y aplicación del acuerdo marco, donde se ha plasmado la parte operativa, del Acuerdo.

Ahora bien, siguiendo la estructura planteada en el acuerdo internacional *in examine*, a continuación se analizará cada una de ellas a fin de determinar la constitucionalidad o no de sus disposiciones.



Temática general

Contenido, naturaleza, objeto y ámbito de aplicación

El acuerdo marco materia del presente dictamen se desarrolla en 15 artículos, y conforme se ha manifestado en el informe aprobado por el Pleno de este Organismo el 01 de octubre de 2014, el instrumento internacional tiene por objeto que los Estados Partes respeten y garanticen el efectivo ejercicio del derecho de las personas migrantes nacionales en el exterior, lo que implica un desafío en la definición de sus políticas públicas en base a los estándares y principios internacionales en materia de derechos humanos, resultando inminente coordinar acciones para la lucha en contra de las modalidades denigrantes de la delincuencia organizada transnacional, vinculadas con la migración, tales como la trata y el tráfico ilícito de personas migrantes. En virtud de la protección y ejercicio de los derechos humanos, las Partes pretenden canalizar sus esfuerzos para establecer mecanismos efectivos, rápidos y directos para los ciudadanos de ambos Estados que requieran protección y asistencia de autoridades pertinentes para el ejercicio de sus derechos de movilidad humana. Las Partes se comprometen a suscribir en el menor tiempo posible un Memorándum de Entendimiento para la atención a ciudadanos migrantes de los Estados suscriptores: El Salvador y de Ecuador, con apego a los preceptos que manda la Convención de Viena sobre Relaciones Consulares de 1963. En estas circunstancias, y a la luz del derecho a la movilidad humana², este constituye un tema social y político, toda vez que desde el punto de vista económico y social, es una condición clave de acceso al mercado laboral, a la educación, a la cultura, a la familia etc. En este sentido, la migración es una precondition de otros derechos genéricos con importancia social creciente, convirtiéndose en un factor en la vida cotidiana de las personas. En otros términos, la migración no es un medio, es una parte de la vida por derecho propio. De allí que la Constitución de la República, en sus artículos 9, 40, 392 y 416 numeral 6, garantizan los derechos de las personas migrantes.

² Constitución de la República del Ecuador, artículo 40.- Se reconoce a las personas el derecho a migrar. No se identificará ni se considerará a ningún ser humano como ilegal por su condición migratoria./ El Estado, a través de las entidades correspondientes, desarrollará entre otras las siguientes acciones para el ejercicio de los derechos de las personas ecuatorianas en el exterior, cualquiera sea su condición migratoria:/ 1. Ofrecerá asistencia a ellas y a sus familias, ya sea que éstas residan en el exterior o en el país./ 2. Ofrecerá atención, servicios de asesoría y protección integral para que puedan ejercer libremente sus derechos./ 3. Precautelará sus derechos cuando, por cualquier razón, hayan sido privadas de su libertad en el exterior./ 4. Promoverá sus vínculos con el Ecuador, facilitará la reunificación familiar y estimulará el retorno voluntario./ 5. Mantendrá la confidencialidad de los datos de carácter personal que se encuentren en los archivos de las instituciones del Ecuador en el exterior./ 6. Protegerá las familias transnacionales y los derechos de sus miembros.”

Artículos 1, 2 y 3

Establecen las acciones de mutua cooperación para el apoyo, protección y asistencia del nacional en el exterior, la defensa de los derechos humanos de los migrantes, y el compromiso de suscribir un Memorandum de Entendimiento. Al respecto, cabe señalar que la Constitución de la República del Ecuador, en sus artículos 11 numeral 2; 40 numerales 1, 2 y 4; 341, 392, 416 numerales 6 y 7, y 423 numerales 3 y 5, apuntan a un conjunto social de interacciones directas de los estamentos de los Estados Partes; estos son los protagonistas, cuyas acciones, eventual o permanentemente, asumen el rol protector de las personas, incluyendo a los extranjeros que se encuentren en el territorio, los mismos derechos y deberes que los nacionales. Es decir, las interacciones de los diferentes organismos competentes que velan por la circulación y residencia de los ciudadanos de los Estados Partes, coordinarán de forma efectiva la defensa de los derechos humanos. Por tanto, las personas ecuatorianas como los salvadoreños que se encuentren en el territorio extranjero, gozarán de las garantías que prevé la Norma Suprema del Estado, así como el presente acuerdo internacional.

Las disposiciones del acuerdo internacional versan sobre los principios de igualdad, de protección a las familias transnacionales, de dignidad de las personas, comunidades, pueblos y nacionalidades, para el ejercicio y titularidad de derechos previstos en las normativas constitucionales identificados en el acápite III de este dictamen. En este ámbito se pretende suscribir otro instrumento adicional denominado el Memorandum de Entendimiento, donde se definirán los alcances y contenidos de los derechos fundamentales de la movilidad humana, aspectos que no han sido definidos ni existe un parámetro universal; por lo tanto, siendo necesario y urgente, no solo para legitimar su ejecución positiva, sino para dar el enfoque con estándares internacionales, observando los instrumentos internacionales en esta materia, como la Convención Americana de Derechos Humanos, Convenio Internacional de Trabajo N.º 19 relativo a la igualdad de trato entre los trabajadores extranjeros y nacionales, Convenio sobre la condición de los extranjeros –OEA– Convención internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares, Convención sobre el Estatuto de los Refugiados, 189 U.N.T.S. 150, Declaración de Cartagena sobre Refugiados, etc. Así, permitirá destacar y concebir con precisión el entorno de los objetivos que pretenden los estados contratantes, es decir, los Estados Partes complementarán el Acuerdo con las disposiciones adicionales que harán constar en el Memorandum de Entendimiento para garantizar una buena ejecución y



funcionamiento del acuerdo y la cooperación en condiciones de igualdad entre ambos Estados.

Por tanto, las normativas internacionales resultan compatibles con la Constitución de la República del Ecuador, puesto que son instrumentales a los fines que se pretenden con la suscripción de dicho acuerdo internacional.

Temática específica

Cooperación, coordinación, intercambio de experiencias e información y diálogo

Artículos 4, 5, 6 y 7

En los citados preceptos normativos acuerdan el intercambio de información y experiencias en áreas de programas y proyectos de apoyo a las personas migrantes, la aplicación de la normativa interna, los estudios sobre la migración sistematizada en las entidades competentes, así como el estado del proceso migratorio.

Asimismo, se comprometen a coordinar las acciones para garantizar el ejercicio de los derechos fundamentales de los migrantes de cualquiera de ellas que encuentre en su jurisdicción; promover proyectos de apoyo a las personas migrantes y sus familias a través de las instituciones nacionales competentes.

En este tenor, los Estados Partes se comprometen a sostener un diálogo permanente en materia migratoria para fortalecer posiciones conjuntas a nivel internacional, que promuevan la protección y promoción de los derechos humanos de todas las personas migrantes y sus familias, y que permitan abordar la migración de manera integral.

La Constitución de la República en sus artículos 40, 66 numeral 14; 156, 261 numeral 3; 392 y 423 numerales 3 y 5, facultan al Estado ecuatoriano, a través de sus organismos competentes, a desarrollar las acciones para el ejercicio de los derechos de las personas ecuatorianas en el exterior, cualquiera sea su condición migratoria, debiendo diseñar, adoptar los planes, programas y proyectos a nivel nacional e internacional, dando seguimiento y evaluación de las políticas públicas relacionadas a la movilidad humana.

Del estudio de la disposiciones establecidas en el acuerdo *in examine* se observa que su objetivo es dotar y fortalecer la política migratoria, los derechos de las

personas migrantes de ambos países –Ecuador y El Salvador–, delineando la legislación complementaria basada en el respeto y no restricción, prescindiendo de toda calidad natural o fáctica que pueda discriminar a las personas de los Estados Partes. De esta manera propugna un trato igualitario entre nacionales y extranjeros, sin inferiorizar o descaracterizar.

Por tanto, las normativas analizadas no contradicen ninguno de los principios o reglas constitucionales y son concordantes con los preceptos de la Ley Suprema del Estado ecuatoriano.

Artículos 8 y 9

Estas disposiciones determinan el compromiso de ambos Estados para combatir cualquier forma de delito internacional que atente contra el derecho a la movilidad humana, con énfasis en los delitos de trata y de tráfico ilícito de personas (artículo 8); la defensa de los derechos humanos de los migrantes, promoviendo la suscripción de acuerdos para la protección de las mujeres y niñas, niños y adolescentes víctimas de trata de personas; así como la protección especial en casos de repatriación (artículo 9).

El objetivo que persigue el instrumento internacional es entablar medidas bilaterales para combatir los delitos de trata y de tráfico ilícito de personas, proveer atención especializada a grupos vulnerables como mujeres, niños, niñas y adolescentes, adulto mayor, personas con discapacidad, entre otros, así como asegurar el ejercicio de sus derechos, dando protección y atención contra todo tipo de violencia, maltrato o negligencia que provoque tales situaciones.

Estos acuerdos no implican trasgresión a la Constitución, toda vez que los artículos 40 numeral 3; 341, 416 numeral 7, y 423 numeral 3 imponen el deber al Estado ecuatoriano a garantizar a sus habitantes el derecho a vivir en paz y seguridad, así como a transitar libremente dentro y fuera del territorio nacional.

Como se observa, el acuerdo internacional se basa en la política del Gobierno ecuatoriano de fomentar la adopción de una estructura legal, como la reproducción del orden estatal, –de valores e intereses compartidos por una comunidad delimitada por fronteras nacionales–, instrumentando por medio de las personas encargadas de hacer efectivas las normas. De esta forma, se pretende plasmar las principales circunstancias o escenarios que sistemáticamente se definen como delito de trata y tráfico ilegal de personas.

De manera bilateral, para enfrentar y resolver esta problemática, los Estados celebran el presente acuerdo, y al prever la coordinación de las potestades para exterminar el fenómeno delictivo son más eficaces que las medidas unilaterales adoptadas por cada uno de los países. Al mismo tiempo, este instrumento contempla mecanismos de colaboración entre las instituciones de los Estados Contratantes a fin de enfrentar la violencia, como es la cláusula de intercambio de la información para combatir aquel fenómeno internacional. En este sentido, permite las medidas para suministrar información que pueda revelar cualquier situación anómala, siempre que tales medidas no sean contrarias a la Constitución de cada país, por lo que se puede advertir que el cruce de información constituye un mecanismo de colaboración entre los Estados Contratantes, como es la cláusula de procedimiento de acuerdo mutuo.

Bajo las consideraciones que anteceden, esta Magistratura Constitucional concluye que las disposiciones constantes en los artículos 8 y 9 del acuerdo *ut supra*, son compatibles con las normas constitucionales citadas en el acápite III de este dictamen.

Temática operativa

La parte operativa del presente acuerdo contiene las disposiciones relativas al seguimiento y aplicación del acuerdo marco.

Artículo 10

Esta norma señala que los objetivos propuestos en el acuerdo internacional solo detallan el efecto descriptivo, sin limitar la cooperación a otros campos que puedan prestarse las Partes. Así pues, este precepto únicamente reitera que la descripción de los objetivos no impide la adopción o ampliación a otras áreas que amerite esta materia.

Artículo 11

Designa las respectivas autoridades competentes para la aplicación del presente acuerdo. La República de El Salvador designa al viceministro de Salvadoreños del Ministerio de Relaciones Exteriores de El Salvador. Ecuador designa al ministro de Relaciones Exteriores, Comercio e Integración y a la Secretaría Nacional del Migrante.

Artículo 12

Esta normativa habla de la resolución de controversias respecto a la interpretación o aplicación del acuerdo marco, señalando que lo resolverá por mutuo acuerdo, a través de la vía diplomática.

Artículo 13

Prescribe que “cualquier compromiso presupuestario que adquieran las Partes en virtud del presente Acuerdo, deberá realizarse de conformidad a los recursos y normativa legal de cada país signatario”.

Artículo 14

Establece la duración y entrada en vigencia del acuerdo internacional, manifestando que regirá una vez que ambas Partes notifiquen el cumplimiento de los procedimientos internos para su entrada en vigor.

Artículo 15

Manifiesta que “Cualquiera de las Partes podrá denunciar el Acuerdo, previa comunicación escrita a la otra con una anticipación de seis meses. La terminación del Acuerdo Marco no afectará la conclusión de las acciones de cooperación que hubieran sido formalizadas durante su vigencia”.

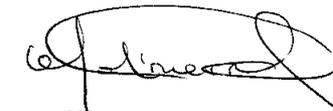
Del examen comparativo de los preceptos internacionales con las normativas de la Constitución de la República del Ecuador se deduce que sus textos no afectan a ninguna disposición constitucional, pues únicamente determinan las autoridades encargadas de ejecución, la forma de solucionar las controversias, el presupuesto, la duración y entrada en vigencia del Acuerdo Marco. Por lo tanto, cada una de las normativas del presente acuerdo internacional guarda conformidad con los principios constitucionales.

IV. DECISIÓN

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

DICTAMEN

1. El “Acuerdo marco de cooperación bilateral en asuntos migratorios entre los gobiernos de la República del Ecuador y de la República de El Salvador”, conforme el artículo 419 numeral 4 de la Constitución de la República del Ecuador, debe someterse a la aprobación por parte de la Asamblea Nacional.
2. Las disposiciones contenidas en el Acuerdo *ut supra* guardan armonía con la Constitución de la República del Ecuador.
3. Notificar al presidente constitucional de la República con el presente dictamen, a fin de que haga conocer el mismo a la Asamblea Nacional.
4. Notifíquese, publíquese y cúmplase.

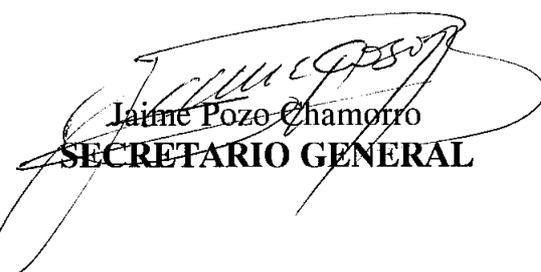


Wendy Molina Andrade
PRESIDENTA (E)



Jaime Pozo Chamorro
SECRETARIO GENERAL

Razón: Siento por tal, que el dictamen que antecede fue aprobado por el Pleno de la Corte Constitucional, con ocho votos de las señoras juezas y señores jueces: Antonio Gagliardo Loor, Marcelo Jaramillo Villa, María del Carmen Maldonado Sánchez, Tatiana Ordeñana Sierra, Alfredo Ruiz Guzmán, Ruth Seni Pinoargote, Manuel Viteri Olvera y Wendy Molina Andrade, sin contar con la presencia del juez Patricio Pazmiño Freire, en sesión del 11 de febrero del 2015. Lo certifico.



Jaime Pozo Chamorro
SECRETARIO GENERAL

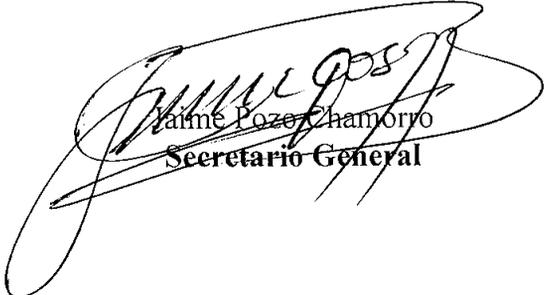
JPCH/mccp/msb



CORTE
CONSTITUCIONAL
DEL ECUADOR

CASO Nro. 0007-14-TI

RAZÓN.- Siento por tal, que la jueza Wendy Molina Andrade, suscribió el presente dictamen el día martes 10 de marzo del 2015, en calidad de presidenta (e) de la Corte Constitucional, al momento de expedirse la misma.- Lo certifico.


Jaime Pozo Chamorro
Secretario General

JPCH/LFJ



CORTE
CONSTITUCIONAL
DEL ECUADOR

CASO Nro. 0007-14-TI

RAZÓN.- Siento por tal que, en la ciudad de Quito, a los diez días del mes de marzo del dos mil quince, se notificó con copia certificada del dictamen Nro. 001-15-DTI-CC de 11 de febrero del 2015, a los señores: Alexis Mera Giler, Secretario Nacional Jurídico de la Presidencia de la República en la casilla constitucional 001; Gabriela Rivadeneira Burbano, Presidenta de la Asamblea Nacional en la casilla constitucional 015; y, a Diego García Carrión, Procurador General del Estado en la casilla constitucional 018; conforme constan de los documentos adjuntos.- Lo certifico.-



Jaime Pozo Chamorro
Secretario General

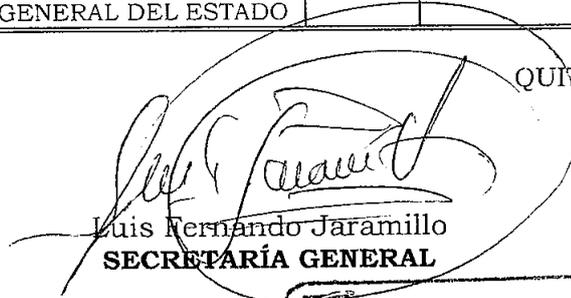
JPCH/LFJ

GUIA DE CASILLEROS CONSTITUCIONALES No. 104

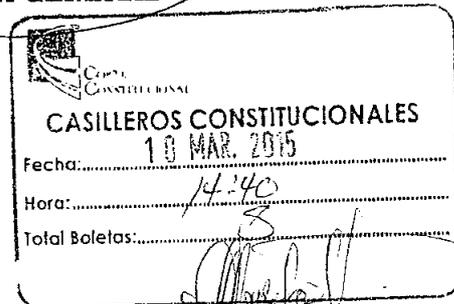
ACTOR	CASILL A CONSTITUCION AL	DEMANDADO O TERCER INTERESADO	CASILL A CONSTITUCION AL	NRO. DE CASO	FECHA DE RESO. SENT. DICT. PROV. O AUTOS
		CÉSAR ATAPUMA PROAÑO, LIQUIDADOR DE LA COOPERATIVA DE AHORRO Y CRÉDITO "SEBASTIÁN DE BENALCÁZAR"	126	1726-13-EP	SENTENCIA Nro. 051-15- SEP-CC DE 25 DE FEBRERO DEL 2.015
		PROCURADOR GENERAL DEL ESTADO	018		
ALEXIS MERA GILER, SECRETARIO NACIONAL JURÍDICO DE LA PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA	001	GABRIELA RIVADENEIRA BURBANO, PRESIDENTA DE LA ASAMBLEA NACIONAL	015	0007-14-TI	DICTAMEN Nro. 001-15- DTI-CC DE 11 DE FEBRERO DEL 2.015
		DIEGO GARCÍA CARRIÓN, PROCURADOR GENERAL DEL ESTADO	018		

Total de Boletas: **(05) CINCO**

QUITO, D.M., Marzo 10 del 2.015



Luis Fernando Jaramillo
SECRETARÍA GENERAL



Corte
CONSTITUCIONAL

CASILLEROS CONSTITUCIONALES

Fecha: 10 MAR. 2015

Hora: 14:40

Total Boletas: 5

