

Quito, D. M., 14 de agosto del 2014

SENTENCIA N.º 002-14-SIN-CC

CASO N.º 0056-12-IN y 0003-12-IA ACUMULADOS

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR

I. ANTECEDENTES

Resumen de admisibilidad

Caso N.º 0056-12-IN

El 26 de octubre de 2012, la señora Karina Sarmiento Torres, en calidad de directora de la Fundación Asylum Access Ecuador, presentó ante la Corte Constitucional una acción pública de inconstitucionalidad de acto normativo de carácter general, de conformidad con el numeral 2 del artículo 436 de la Constitución de la República, en contra de los artículos 8, 24, 25, 27, 33, 34, 47, 48, 49, 50 y 54 del Decreto Ejecutivo N.º 1182 denominado “Reglamento para la aplicación en el Ecuador del derecho al refugio establecido en el artículo 41 de la Constitución de la República, las normas contenidas en la Convención de las Naciones Unidas de 1951 sobre el Estatuto de los Refugiados y en su Protocolo de 1967”.

La Secretaría General de la Corte Constitucional, para el período de transición, el 26 de octubre de 2012 certificó que en referencia a la acción N.º 0056-12-IN, no se ha presentado otra demanda con identidad de objeto y acción, conforme consta en la certificación que obra a fojas 92 del expediente constitucional.

El 06 de noviembre de 2012, ante la Asamblea Nacional, fueron posesionados las juezas y jueces de la primera Corte Constitucional del Ecuador, de acuerdo a lo establecido en los artículos 432 y 434 de la Constitución de la República.

El 06 de marzo de 2013, la Sala de Admisión, integrada por las juezas constitucionales y juez constitucional, María del Carmen Maldonado Sánchez,



Tatiana Ordeñana Sierra y Marcelo Jaramillo Villa, admitió a trámite la acción pública de inconstitucionalidad contra acto normativo, disponiendo lo siguiente: 1) las notificaciones respectivas al presidente de la República, al ministro de Coordinación de Seguridad y al procurador general del Estado; 2) la remisión de informes y demás documentos que dieron origen al cuerpo legal impugnado; y, 3) la publicación de un resumen completo y fidedigno de la demanda en el Registro Oficial y el portal electrónico de la Corte Constitucional.

El 11 de abril de 2013 se efectuó el sorteo correspondiente, de conformidad con el artículo 195 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional y el artículo 18 del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional, correspondiendo la sustanciación de la presente causa a la jueza constitucional Ruth Seni Pinoargote.

El Pleno del Organismo, en sesión ordinaria del 30 de octubre de 2013, aprobó la moción del juez Alfredo Ruiz Guzmán, para que se acumulen las causas N.º 0056-12-IN y 0003-12-IA, que contienen las demandas de inconstitucionalidad del decreto ejecutivo N.º 1182 denominado Reglamento para la Aplicación en el Ecuador del Derecho de Refugio. En consecuencia, al amparo de lo dispuesto en el artículo 82 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional y el cuarto artículo innumerado, tercer inciso, agregado después del artículo 8 del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional, mediante auto del 30 de octubre de 2013, se dispuso la acumulación de las causas N.º 0056-12-IN y 0003-12-IA.

El 26 de noviembre de 2013 a las 08h30, la jueza sustanciadora avocó conocimiento de las causas N.º 0056-12-IN y N.º 0003-12-IA, en virtud de la existencia de identidad de objeto y acción, disponiendo en dicha providencia las notificaciones respectivas.

Caso N.º 0003-12-IA

El 26 de noviembre de 2012, las señoras y señores Adriana Lasso Pérez, Luis Narváez Aguirre, Juan Pablo Albán Alencastro y Daniela Salazar Marín presentaron ante la Corte Constitucional una acción pública de inconstitucionalidad de acto administrativo con carácter general, de conformidad con el numeral 4 del artículo 436 de la Constitución de la República, en contra de los artículos 8, 24, 25, 27, 33, 34, 47, 48, 49, 50 y 54 del decreto ejecutivo N.º 1182 denominado "Reglamento para la aplicación en el Ecuador del derecho al refugio establecido en el artículo 41 de la Constitución de la República, las

normas contenidas en la Convención de las Naciones Unidas de 1951 sobre el Estatuto de los Refugiados y en su Protocolo de 1967”.

La Secretaría General de la Corte Constitucional, para el período de transición, el 26 de noviembre de 2012, certificó que en referencia a la acción N.º 0003-12-IA, no se ha presentado otra demanda con identidad de objeto y acción, conforme consta en la certificación que obra a fojas 56 del expediente constitucional.

El 12 de junio de 2013 la Sala de Admisión, integrada por las juezas constitucionales y juez constitucional, Tatiana Ordeña Sierra, Ruth Seni Pinoargote y Manuel Viteri Olvera, admitió a trámite la acción pública de inconstitucionalidad contra acto normativo, disponiendo lo siguiente: 1) las notificaciones respectivas al presidente de la República, al procurador general del Estado y al Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados ACNUR con sede en Ecuador; y, 2) la publicación de un resumen completo y fidedigno de la demanda en el Registro Oficial y en el portal electrónico de la Corte Constitucional.

El 10 de julio de 2013, se efectuó el sorteo correspondiente, de conformidad con el artículo 195 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional y el artículo 18 del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional, correspondiendo la sustanciación de la presente causa a la jueza constitucional Ruth Seni Pinoargote.

El Pleno del Organismo, en sesión ordinaria del 30 de octubre de 2013, aprobó la moción del juez Alfredo Ruiz Guzmán para que se acumulen las causas N.º 0056-12-IN y 0003-12-IA, que contienen las demandas de inconstitucionalidad del decreto ejecutivo N.º 1182 denominado Reglamento para la Aplicación en el Ecuador del Derecho de Refugio. En consecuencia, al amparo de lo dispuesto en el artículo 82 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional y el cuarto artículo innumerado, tercer inciso, agregado después del artículo 8 del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional, mediante auto del 30 de octubre de 2013, se dispuso la acumulación de las causas N.º 0056-12-IN y 0003-12-IA.

El 26 de noviembre de 2013 a las 08h30, la jueza sustanciadora avocó conocimiento de las causas N.º 0056-12-IN y 0003-12-IA, en virtud de la existencia de identidad de objeto y acción, disponiendo en dicha providencia las notificaciones respectivas.



Texto de las disposiciones objeto de las acciones de inconstitucionalidad

Conforme se desprende del texto de las demandas, la señora Karina Sarmiento Torres, directora de la Fundación Asylum Access Ecuador, demandó la inconstitucionalidad de los artículos 8, 24, 25, 27, 33, 34, 47, 48, 49, 50 y 54 del decreto ejecutivo N.º 1182 denominado Reglamento para la Aplicación en el Ecuador del Derecho de Refugio; mientras que las señoras y señores Adriana Lasso Pérez, Luis Narváez Aguirre, Juan Pablo Albán Alencastro y Daniela Salazar Marín demandaron la inconstitucionalidad por la forma del decreto N.º 1182 y la inconstitucionalidad por el fondo de los artículos 8, 24, 25, 27, 33, 34, 47, 48, 49, 50 y 54 del mismo.

Así, el texto íntegro del decreto 1182, objeto de las acciones de inconstitucionalidad, es el que sigue:

**“REGLAMENTO PARA APLICACION EN ECUADOR DEL DERECHO DE REFUGIO
Decreto Ejecutivo 1182**

**RAFAEL CORREA DELGADO
PRESIDENTE CONSTITUCIONAL DE LA REPUBLICA**

Considerando:

Que el número 3 del artículo 11 de la Constitución consagra que los derechos y garantías establecidos en la Constitución y en los instrumentos internacionales de derechos humanos serán de directa e inmediata aplicación por y ante cualquier servidora o servidor público, administrativo o judicial, de oficio o a petición de parte, y que para el ejercicio de los derechos y las garantías constitucionales no se exigirán condiciones o requisitos que no estén establecidos en la Constitución o la Ley;

Que el número 4 del artículo 11 de la Constitución establece que ninguna norma jurídica podrá restringir el contenido de los derechos ni de las garantías constitucionales;

Que el número 8 del artículo 11 de la Constitución establece que el contenido de los derechos se desarrollará de manera progresiva a través de las normas, la jurisprudencia y las políticas públicas. El Estado generará y garantizará las condiciones necesarias para su pleno reconocimiento y ejercicio. Será



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

Que el artículo 40 de la Constitución reconoce el derecho de las personas a migrar y establece que no se identificará ni considerará a ningún ser humano como ilegal por su condición migratoria;

Que el artículo 41 de la Constitución reconoce el derecho de asilo y refugio, así como el derecho de las personas que se encuentren en necesidad de protección internacional a gozar de protección especial que garantice el pleno ejercicio de sus derechos. La norma compromete al Estado a respetar y garantizar el principio de no devolución, asistencia humanitaria y jurídica de emergencia. Se prohíbe aplicar a las personas solicitantes de la condición de refugiado, sanciones penales por el hecho de su ingreso o de su permanencia en territorio nacional en situación de irregularidad. Establece además la posibilidad de que se reconozca a un colectivo el estatuto de refugiado, de manera excepcional y cuando las circunstancias lo ameriten;

Que el número 6 del artículo 416 de la Constitución señala que el Estado ecuatoriano 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;

Que en el número 5 del artículo 423 de la Constitución se propicia 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 las personas refugiadas; y la protección común de los latinoamericanos y caribeños en los países de tránsito y destino migratorio;

Que el Ecuador forma parte de la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados, suscrita en Ginebra el 28 de julio de 1951, su Protocolo de 1967, firmado en Nueva York el 31 de enero de 1967;

Que en reconocimiento de la importancia del derecho de asilo para la protección de refugiados, la Recomendación del Acta Final de la Conferencia de Plenipotenciarios de las Naciones Unidas sobre el Estatuto de los Refugiados y los Apátridas, conferencia mediante la cual se adoptó la Convención de 1951, encomendó a los Estados que "continúen recibiendo a los refugiados en su territorio y actúen de común acuerdo, con verdadero espíritu de solidaridad

internacional, a fin de que los refugiados puedan hallar asilo y posibilidades de reasentamiento";

Que la Declaración de las Naciones Unidas sobre el Asilo Territorial de 1967, estableció que la concesión del asilo y la protección de las personas refugiadas son de carácter civil, apolítico y humanitario y que, como tales, no pueden ser considerados como un acto inamistoso entre los Estados;

Que los instrumentos interamericanos sobre derechos humanos reconocen el derecho de solicitar asilo, como se encuentra establecido en el artículo XXVII de la Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre de 1948 y en el artículo 22.7 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos de 1969;

Que es indispensable consolidar las disposiciones referentes al estatuto de los refugiados constantes en el Decreto Ejecutivo No. 3301, de seis de mayo de 1992, publicado en el Registro Oficial No. 933 de 12 de mayo de 1992 reformado mediante Decreto Ejecutivo 1635, de 25 de marzo de 2009, publicado en el Registro Oficial No. 565 de 7 de abril de 2009, tomando en cuenta los criterios establecidos en la Política del Estado ecuatoriano en materia de protección de refugiados del año 2008; y,

En virtud de la facultad que le confiere el número 13 del artículo 147 de la Constitución de la República del Ecuador.

Decreta:

EXPEDIR EL SIGUIENTE REGLAMENTO PARA LA APLICACION EN EL ECUADOR DEL DERECHO DE REFUGIO ESTABLECIDO EN EL ART. 41 DE LA CONSTITUCION DE LA REPUBLICA, LAS NORMAS CONTENIDAS EN LA CONVENCION DE LAS NACIONES UNIDAS DE 1951 SOBRE EL ESTATUTO DE LOS REFUGIADOS Y EN SU PROTOCOLO DE 1967.

TITULO PRIMERO

CAPITULO I

DE LOS PRINCIPIOS GENERALES

Art. 1.- La protección de las personas refugiadas en el Ecuador se regirá por las disposiciones y principios de aplicación de los derechos humanos establecidos en la Constitución de la República, el Derecho Internacional en el ámbito de los

Derechos Humanos, el Derecho Internacional Humanitario, el Derecho Internacional de los Refugiados, la Convención de las Naciones Unidas de 1951 sobre el Estatuto de los Refugiados y en su Protocolo de 1967, y lo que se dispone en el presente Reglamento.

Art. 2.- Toda persona podrá invocar la condición de refugiado/a dentro de las fronteras nacionales y se garantizará el acceso al procedimiento para la determinación de la condición de refugiado/a, autorizando su permanencia en el país, hasta que se haya decidido definitivamente sobre su solicitud.

Art. 3.- Las personas refugiadas tendrán en el territorio nacional los mismos derechos y deberes que las personas ecuatorianas, de acuerdo a la Constitución de la República y la legislación pertinente.

Las personas refugiadas admitidas en el Ecuador se comprometen a respetar la Constitución y las Leyes del Ecuador y a no intervenir en asuntos políticos internos ni en aquellos que comprometan la seguridad nacional o los intereses internos y/o externos con su país de origen.

Art. 4.- Todo solicitante de refugio deberá identificarse por cualquier medio idóneo que tuviere en el momento de su solicitud de conformidad con el presente reglamento. No se exigirá a las personas solicitantes de la condición de refugiado/a certificados de antecedentes penales, visas u otros requisitos que dificulten su ingreso al Ecuador o su acceso al procedimiento para la determinación de la condición de refugiado/a.

Art. 5.- El término "frontera", para efectos de este Reglamento, se considerará el límite territorial, los puertos y aeropuertos de entrada o los límites de las aguas territoriales.

Art. 6.- La unidad familiar es un derecho esencial de la persona refugiada. En tal virtud, la condición de refugiado/a le será también reconocida al cónyuge o pareja que formen una unión de hecho en términos de la ley ecuatoriana, los hijos e hijas menores de edad, y otros familiares bajo custodia legal de la persona reconocida como refugiado/a, para lo cual el refugiado/a deberá presentar la documentación que acredite tal custodia hasta cuarto grado de consanguinidad y segundo de afinidad.

La condición de refugiado/a podrá asimismo extenderse a los hijos e hijas



mayores de edad, otros familiares o miembros del hogar dependientes económicamente de la persona refugiada.

Art. 7.- Todas las personas solicitantes de la condición de refugiado/a y las personas refugiadas tendrán el derecho de acceder y contactar con instituciones, organismos nacionales e internacionales.

Art. 8.- Será reconocida como refugiada en el Ecuador, toda persona que debido a fundados temores de ser perseguida por motivos de raza, religión, nacionalidad, pertenencia a determinado grupo social u opiniones políticas, se encuentre fuera de su país de nacionalidad y no pueda o, a causa de dichos temores, no quiera acogerse a la protección de tal país; o que, careciendo de nacionalidad y hallándose, a consecuencia de tales acontecimientos, fuera del país donde antes tuviera su residencia habitual, no pueda o, a causa de dichos temores, no quiera regresar a él.

CAPITULO II DEL PRINCIPIO DE NO DEVOLUCION

Art. 9.- Ninguna persona será rechazada o excluida en la frontera, devuelta, expulsada, extraditada, o sujeta a medida alguna que le obligue o exponga a retornar al territorio donde su vida, libertad, seguridad o integridad estén en riesgo, de conformidad con lo establecido en la Constitución de la República y la Convención de las Naciones Unidas de 1951 sobre el Estatuto de los Refugiados.

Sin embargo, conforme a los artículos 32 y 33 de la Convención del Estatuto de los Refugiados de 1951 sobre devolución, expulsión o extradición, la disposición precedente no se aplicará para el/la refugiado/a o solicitante de refugio que sea considerado por razones debidamente fundamentadas, como un peligro para la seguridad del país o el orden público, o que habiendo recibido condena definitiva por un delito particularmente grave, constituya una amenaza para la comunidad ecuatoriana.

CAPITULO III DE LAS CLAUSULAS DE EXCLUSION

Art. 10.- De conformidad con lo establecido en la Convención de las Naciones Unidas de 1951 sobre Estatuto de los Refugiados, no le será reconocida la condición de refugiado/a a persona alguna respecto de la cual existan motivos fundados para considerar:

- 1.- Que ha cometido un delito contra la paz, un delito de guerra o un delito contra la humanidad, según lo definido en los instrumentos internacionales correspondientes.
- 2.- Que ha cometido un grave delito común, fuera del territorio ecuatoriano, antes de ser admitida en él. Para valorar la gravedad del delito, se considerará la legislación interna ecuatoriana y la normativa internacional vigente en materia penal; y,
- 3.- Que es culpable de actos contrarios a las finalidades y a los principios de las Naciones Unidas.

Art. 11.- No requieren protección internacional como refugiadas y, por lo tanto, no serán reconocidas como tales aquellas personas:

- 1.- Que reciban actualmente protección o asistencia, de un órgano u organismo de las Naciones Unidas distinto del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados.
- 2.- A quienes las autoridades competentes del país donde hayan fijado su residencia les reconozcan los derechos y obligaciones inherentes a la posesión de la nacionalidad de tal país; y,
- 3.- A quienes hayan adquirido la nacionalidad ecuatoriana.

CAPITULO IV DE LA PROHIBICION DE IMPOSICION DE SANCIONES

Art. 12.- No se impondrán sanciones administrativas por causa de su entrada o permanencia irregular, a las personas en necesidad de protección internacional que llegando directamente del territorio donde su vida, libertad, integridad o seguridad estuvieren amenazadas siempre y cuando se verifiquen las siguientes condiciones:

1. Que se presenten a las autoridades, dentro de los primeros 15 días desde su llegada;
2. Que manifiesten su necesidad de protección internacional; y,
3. Que aleguen causa justificada de su entrada o permanencia irregular.

Esta disposición no aplicará para lo normado en el segundo inciso del artículo 9 del presente Reglamento.

Art. 13.- En caso de que se haya iniciado un procedimiento administrativo

relacionado con el ingreso o permanencia irregular de una persona que alegue la condición de refugiada, en las circunstancias previstas en el artículo precedente, este procedimiento será suspendido hasta que se adopte una decisión definitiva sobre su caso. De ser negado el reconocimiento, el procedimiento penal y/o administrativo continuará hasta su resolución; de ser aceptado, el procedimiento iniciado será archivado, de conformidad con la Constitución de la República.

TITULO SEGUNDO DE LAS AUTORIDADES COMPETENTES EN MATERIA DE REFUGIADOS/AS

Art. 14.- El Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio e Integración, (hoy Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana), es competente para ejercer toda actividad inherente al refugio conforme a la Constitución y las Leyes.

Art. 15.- Créase la Comisión para determinar la Condición de los/las Refugiados/as en el Ecuador, en adelante "la Comisión", funcionará bajo la coordinación del Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio e Integración, (hoy Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana), y estará integrada de la siguiente manera:

1. Una persona designada por Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio e Integración, (hoy Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana), uno de los cuales presidirá la Comisión;
2. Una persona designada por el Ministerio del Interior; y
3. Una persona designada por el Ministerio de Justicia Derechos Humanos y Cultos.

Las personas designadas por cada Secretaría de Estado con representación en la Comisión, tendrán sus respectivos suplentes y serán designados por Acuerdo Ministerial.

A las sesiones de la Comisión podrá ser invitado en calidad de observador, un representante del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, los cuales no tendrán derecho a voto.

La Comisión podrá también invitar a su seno a otros delegados de instituciones gubernamentales o no gubernamentales, en este último caso se garantizará el principio de confidencialidad además de que no contarán con derecho a voto.



El Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio e Integración, (hoy Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana) ejercerá, a través de la unidad administrativa competente, la Secretaría Técnica de la Comisión para determinar la condición de los Refugiados en el Ecuador.

En circunstancias que demanden atención prioritaria, la Comisión podrá, de manera excepcional, por medio de resolución, conformar una o más Comisiones temporales, de funcionamiento simultáneo, con iguales atribuciones y composición.

Art. 16.- Para las reuniones de la Comisión, el quórum reglamentario será de dos Comisionados. Las decisiones se adoptarán por mayoría de votos.

Art. 17.- La Comisión definirá en su reglamento interno las atribuciones que posee para determinar la Condición de los Refugiados en el Ecuador.

Art. 18.- El/la Presidente/a de la Comisión y su Secretaría Técnica tendrán las atribuciones determinadas en la norma pertinente de organización de la Función Ejecutiva.

TITULO TERCERO DEL PROCEDIMIENTO PARA LA DETERMINACION DE LA CONDICION DE REFUGIADO/A

CAPITULO I DE LAS NORMAS GENERALES DEL PROCEDIMIENTO

Art. 19.- Toda solicitud de la condición de Refugiado pasará por el proceso de registro y admisibilidad y será calificada por la unidad administrativa competente del Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio e Integración, (hoy Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana).

Art. 20.- Toda solicitud de la condición de refugiado/a admitida a proceso deberá ser resuelta por la Comisión en un plazo de hasta 4 meses, que podrá extenderse por 30 días más cuando el caso requiera de mayores elementos de juicio para su decisión.

Art. 21.- Toda información provista en la solicitud de refugio es susceptible de verificación en cualquier tiempo y constituye declaración ante autoridad pública.

La firma del solicitante avalará la veracidad de la información proporcionada y cualquier falta a la verdad podrá dar a lugar a las acciones legales correspondientes.

Art. 22.- En los casos en que se hallen involucradas personas pertenecientes a los grupos de atención prioritaria de los determinados en la Constitución, se actuará con celeridad en el procesamiento y resolución de su solicitud.

Art. 23.- Durante todo el desarrollo del trámite, se garantizará a los/las solicitantes de refugio y a los/las refugiados las reconocidos/as, el acceso al procedimiento, el derecho al debido proceso y el acceso a sus expedientes a pedido de la parte interesada.

CAPITULO II DE LAS SOLICITUDES MANIFIESTAMENTE INFUNDADAS, ABUSIVAS E ILEGITIMAS

Art. 24.- La solicitud manifiestamente infundada es aquella que en su formulación presenta elementos completamente desvinculados con las definiciones de refugiado/a vigentes en el Ecuador.

Art. 25.- Las solicitudes abusivas son aquellas que pueden presentar elementos fraudulentos que involucran engaños o que evidencian manipulación del proceso para obtener beneficios personales, de terceros, o colectivos, al igual que aquellas en las que la persona solicitante, sin necesidad de protección internacional, invoca la institución del refugio para evadir la acción de la justicia o el cumplimiento de las leyes.

Art. 26.- Las solicitudes ilegítimas son las presentadas por personas de las cuales existan motivos fundados para considerar que han cometido delitos, en territorio ecuatoriano, de las características de las que ameritan la exclusión establecida en el artículo 10, no se admitirán a trámite por considerarse atentatorias a la seguridad o al orden público.

CAPITULO III DE LA PRESENTACION DE LAS SOLICITUDES DE REFUGIO

Art. 27.- Toda solicitud de reconocimiento de la condición de refugiado/a será presentada, dentro de un plazo de 15 días posteriores al ingreso a territorio



ecuatoriano, directamente por la persona interesada o por un representante debidamente autorizado, ante las siguientes autoridades:

1. Ante el Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio e Integración; (hoy Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana), o,
2. Ante las autoridades competentes del Ministerio del Interior, Policía Nacional o Fuerzas Armadas, en los lugares donde no existan Oficinas del Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio e Integración, (hoy Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana).

En el caso de autoridades de frontera, éstas deberán permitir el ingreso al territorio ecuatoriano de los solicitantes de refugio.

Las solicitudes que no reúnan estos requisitos no serán admitidas.

Art. 28.- Las autoridades o entidades que receipten las solicitudes deberán remitirlas de manera inmediata al Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio e Integración, (hoy Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana). Las solicitudes verbales serán puestas por escrito, bajo responsabilidad de la autoridad o funcionario/a ante quien se presentare/n. Las solicitudes serán leídas a la persona interesada y firmadas por el/la petionario/a, o impresa su huella digital, sí la persona solicitante no supiere o no pudiere firmar. Para constancia, se entregará copia de la solicitud a la persona solicitante.

Todo/a servidor/a público/a tiene la obligación de informar a la persona en necesidad de protección internacional sobre la autoridad competente en materia de protección de refugiados/as y el procedimiento, derechos y garantías que le asisten, así como sus obligaciones de respetar el ordenamiento jurídico interno del Estado, bajo la prevención de las penas de perjurio y falso testimonio en caso de faltar a la verdad en la información que proporcione.

Art. 29.- Las entidades receptoras enviarán al Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio e Integración, (hoy Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana) la solicitud junto con su informe preliminar.

Luego de la recepción del informe, el Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio e Integración, (hoy Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana), podrá solicitar mayores elementos y/o aclaraciones a la entidad receptora o al interesado, previo a la decisión sobre la admisibilidad o inadmisibilidad de la solicitud presentada.

En caso de que la solicitud fuere presentada por el/la representante legal del/la interesado/a, debidamente autorizado/a, en ésta se deberá justificar de manera documentada los motivos por los cuales el interesado/a no realiza el trámite personalmente.

La persona solicitante de refugio podrá acompañar a su solicitud, copias de los documentos que estime pertinentes, para sustentar su petición. No obstante, la no presentación de documentos no acarreará la negativa de la recepción de la solicitud.

Art. 30.- Una vez recibida la solicitud por el Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio e Integración, (hoy Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana), se procederá al registro respectivo, el que contendrá la información que para el efecto determine la Comisión.

Una vez realizado el registro, el Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio e Integración, (hoy Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana), asignará un número de trámite específico, que servirá para la notificación de la resolución, respetando así el principio de confidencialidad.

Art. 31.- El Oficial del Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio e Integración, (hoy Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana) a cargo del registro elaborará un Informe técnico sobre cuya base la Dirección de Refugio determinará la admisibilidad o inadmisibilidad de la solicitud.

El informe contendrá:

- 1.- El registro de la solicitud;
- 2.- El criterio técnico de calificación de la solicitud; y,
- 3.- Cualquier otro elemento que se considere necesario para la calificación de la solicitud.

Art. 32.- Toda notificación de admisibilidad será realizada en el menor tiempo posible, desde el momento en que la solicitud es sometida a conocimiento del Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio e Integración, (hoy Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana).

En casos excepcionales, cuando no se pueda admitir la solicitud de forma inmediata, el Ministerio de Relaciones Exteriores Comercio e Integración, (hoy



Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana), emitirá una certificación de presentación de la solicitud, que tendrá una validez correspondiente al tiempo necesario para su resolución, la misma que le permitirá al solicitante permanecer en el país durante aquel plazo, únicamente para efectos de este trámite y que no le otorga la calidad de solicitante de refugio.

Art. 33.- En caso de calificar la solicitud como inadmisibles, por ser manifiestamente infundada o abusiva, la Dirección de Refugio, declarará su inadmisión motivada, sin que para ella sea necesaria resolución por parte de la Comisión.

Una vez calificada la solicitud como inadmisibles por ser manifiestamente infundada o abusiva, en la notificación de inadmisión se establecerá un plazo de hasta 3 días para interponer recursos administrativos, regularizar su calidad migratoria o para abandonar el país.

Cuando la solicitud de refugio hubiere sido inadmitida a trámite por ilegítima, el solicitante deberá abandonar inmediatamente el país.

CAPITULO IV DEL PROCEDIMIENTO DE ELEGIBILIDAD

Art. 34.- Admitida a trámite la solicitud de refugio, la Secretaría Técnica de la Comisión extenderá el Certificado provisional de Solicitante de la Condición de Refugiado/a, documento que autoriza a la persona solicitante y a los dependientes que le acompañen, una permanencia temporal en el Ecuador, por un plazo de hasta sesenta días, prorrogables hasta por 30 días más, mientras no se resuelva la solicitud de refugio. El Certificado Provisional garantiza a su portador la vigencia de los derechos fundamentales, establecidos en la Constitución de la República; faculta a la persona solicitante a circular libremente por todo el territorio nacional; le garantiza la no devolución, no expulsión, no deportación, y la no extradición, mientras se resuelve su solicitud, salvo las circunstancias previstas en el inciso segundo del artículo 9 de este Reglamento.

Art. 35.- Mientras el Certificado Provisional de Solicitante mantenga su validez, permitirá a su titular realizar actividades económicas lícitas, independientes o bajo relación de dependencia.

Art. 36.- Admitida a trámite una solicitud, la Secretaría Técnica de la Comisión convocará al/la solicitante para llevar a cabo las entrevistas confidenciales que

juzgue necesarias y, en lo posible, garantizará a la persona solicitante su derecho a escoger ser entrevistado/a por un/a funcionario/a hombre o mujer.

Se procurará que las entrevistas sean realizadas en el idioma materno del solicitante o en uno que pueda comprender suficientemente. A juicio de la Secretaría Técnica, de ser necesario, se contará con la asistencia de un intérprete para lo cual se podrá solicitar la asistencia de un organismo internacional o nacional.

Art. 37.- El procedimiento para la determinación de la condición de refugiado/a será llevado a cabo sin costo alguno para la persona solicitante y de la manera más expedita, sin perjuicio del cumplimiento de las garantías procesales y los derechos de la persona solicitante de la condición de refugiado/a.

Art. 38.- Si el peticionario no se presentare a cualquiera de las entrevistas en la oficina del Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio e Integración, (hoy Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana) que lo convocó, por dos veces consecutivas, se entenderá que ha abandonado el procedimiento de refugio en el Ecuador y la solicitud será archivada en la fecha de la segunda entrevista programada, sin opción a solicitar un nuevo reingreso.

Art. 39.- En los casos en los que el proceso se haya paralizado por causas imputables al peticionario, transcurridos 2 meses desde la fecha prevista para la audiencia de la persona solicitante, se producirá la caducidad del mismo, de igual manera sin opción a solicitar un nuevo reingreso.

Art. 40.- La solicitud declarada previamente inadmisibile, o negada en cualquier instancia, podrá ser tramitada como una nueva solicitud, únicamente cuando aporte nuevas situaciones, elementos o hechos relacionados con la necesidad de protección internacional, caso contrario la Dirección de Refugio podrá declararse incompetente para conocer estas solicitudes, conforme lo dispuesto en el artículo 87 del ERJAFE.

CAPITULO V DE LA RESOLUCION DE LA COMISION

Art. 41.- La Comisión expedirá su resolución, debidamente motivada, en un término de 10 días hábiles.

Art. 42.- De considerarlo pertinente y antes de emitir la resolución, la Comisión

podrá requerir a la Secretaría Técnica que gestione la obtención de información adicional, incluyendo nuevas entrevistas, documentos, ampliación de información de país de origen, entre otros, que le permita contar con suficientes elementos de juicio para emitir su resolución.

Art. 43.- Si la solicitud de la condición de refugiado/a fuere favorable, se otorgará el documento de identificación de refugiado que contendrá la visa que corresponda de acuerdo con la Ley, tanto al titular como a sus dependientes, según lo establecido el Artículo 6 del presente Reglamento.

Art. 44.- Si quien hubiere sido reconocido como refugiado no pudiese obtener pasaporte del país de su nacionalidad podrá solicitar un documento de viaje a la Secretaría Técnica de la Comisión, la que concederá, a menos que se opongan a ello razones imperiosas de seguridad nacional, el certificado correspondiente que le permita obtener el Documento Especial de Viaje conforme a la Ley de Documentos de Viaje.

CAPITULO VI DEL DOCUMENTO DE IDENTIFICACION DE REFUGIADO/A

Art. 45.- El documento de Identificación de los Refugiado/a (s), tendrá una vigencia de dos años y poseerá la información que considere pertinente la Comisión.

Art. 46.- Mientras el documento de Identificación de los Refugiado/a (s) mantenga su validez, permitirá a su titular realizar actividades económicas lícitas, independientes o bajo relación de dependencia.

CAPITULO VII DE LOS RECURSOS DE IMPUGNACION

Art. 47.- Se podrá interponer recurso de apelación, en sede administrativa, frente a las resoluciones de la Dirección de Refugio y de la Comisión. Para la resolución de estos recursos es competente, en segunda y definitiva instancia, el Ministro de Relaciones Exteriores, Comercio e Integración, quien resolverá dentro del plazo de dos meses a partir de su fecha de interposición. La resolución de las solicitudes de refugio en segunda instancia pone fin a la vía administrativa y el solicitante deberá ser deportado.



Mientras la apelación esté pendiente de resolución, la persona interesada podrá permanecer en el país, hasta que exista una decisión definitiva. En este caso, el Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio e Integración, (hoy Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana), renovará el certificado que garantice su permanencia en el Ecuador hasta la expedición de la resolución definitiva.

Art. 48.- El recurso de apelación deberá ser interpuesto dentro del término de cinco días a partir del día siguiente de realizada la notificación. No se aceptará a trámite ningún recurso de apelación interpuesto fuera del término establecido en este artículo.

Art. 49.- Toda persona cuya solicitud de refugio le hubiere sido negada definitivamente, deberá en un plazo no mayor a 15 días, regularizar su situación migratoria o abandonar el país.

Cuando la solicitud de refugio hubiere sido negada definitivamente, por razones de seguridad u orden público, el solicitante deberá abandonar inmediatamente el país.

Art. 50.- La resolución que se dicte en última instancia será susceptible del recurso extraordinario de revisión.

Sin embargo, esto no impide que la persona a la cual se le haya negado la solicitud de refugio, sea deportada; salvo en los casos cuando resulta más que evidente un mal obrar por parte de la Comisión en el respectivo trámite.

Art. 51.- La sola presentación del recurso extraordinario de revisión no da lugar a la obtención de la condición de solicitante de refugio; salvo que la Administración determine la admisibilidad a trámite, por la existencia de las causales indicadas en el Estatuto del Régimen Jurídico y Administrativo de la Función Ejecutiva.

TITULO CUARTO DE LA CESACION, REVOCATORIA Y EXTINCION DE LA CONDICION DE REFUGIADO/A

CAPITULO I DE LA CESACION DE LA CONDICION DE REFUGIADO/A



Art. 52.- Corresponde a la Comisión decidir sobre la cesación de la condición de refugiado/a. La persona cesa de ser refugiada cuando le sea aplicable una de las causales contempladas en la sección C) del artículo 1 de la Convención de las Naciones Unidas de 1951 sobre el Estatuto de los Refugiados, que establece lo siguiente:

- 1) Si se ha acogido, voluntariamente, a la protección del país de su nacionalidad; o,
- 2) Si, habiendo perdido su nacionalidad, la ha recobrado voluntariamente; o,
- 3) Si ha adquirido una nueva nacionalidad y disfruta de la protección del país de su nueva nacionalidad; o,
- 4) Si voluntariamente se ha establecido de nuevo en el país que había abandonado o fuera del cual había permanecido por temor de ser perseguida; o,
- 5) Si, por haber desaparecido las circunstancias en virtud de las cuales fue reconocida como refugiada, no puede continuar negándose a acogerse a la protección del país de su nacionalidad; o,
- 6) Si se trata de una persona que no tiene nacionalidad y, por haber desaparecido las circunstancias en virtud de las cuales fue reconocida como refugiada, está en condiciones de regresar al país donde tenía su residencia habitual.

Asimismo, cesará la condición de refugiado si la persona hubiese retornado a su país de origen, sin la autorización escrita de la autoridad competente.

Art. 53.- La Comisión, cuando se presentaren cualquiera de las causas señaladas en el artículo precedente, de oficio procederá mediante resolución motivada a declarar la cesación de la condición de refugiado/a, luego del correspondiente análisis, caso por caso.

Notificada la cesación se procederá de acuerdo con lo establecido en el segundo inciso del artículo 49 de este Reglamento.

CAPITULO II DE LA EXTINCION DE LA CONDICION DE REFUGIADO/A

Art. 54.- La Comisión procederá a la extinción de oficio, por razones de legitimidad, de la condición de refugiado/a cuando se determine, con posterioridad a la resolución por la cual se otorgó el Estatuto, que tal decisión carece de fundamento, bien porque la persona solicitante no satisfacía los criterios de inclusión y su reconocimiento se produjo por una representación

inexacta o forjada de los hechos, o bien porque de haberse conocido aquellos hechos, se hubiera aplicado una de las cláusulas de exclusión a las que se refiere el artículo 10 de este Reglamento, en el momento de la resolución.

Con la notificación de la extinción de la condición de refugiado se precederá segundo inciso del artículo 49 de este Reglamento.

CAPITULO III

DE LA REVOCATORIA DE LA CONDICION DE SOLICITANTE DE REFUGIO O DE REFUGIADO/A

Art. 55.- La Comisión procederá a la revocatoria del conocimiento de la condición de solicitante de refugio o del reconocimiento de la condición de refugiado/a cuando se determine que la persona refugiada se ha visto inmersa en delitos o situaciones que atenten contra la seguridad del Ecuador de conformidad con el segundo inciso del artículo 9 del presente Reglamento, o el número 2 del artículo 33 de la Convención de Ginebra de 1951 sobre el Estatuto de los Refugiados según sea el caso. La revocatoria surtirá efectos a partir de que la misma hubiere sido notificada de conformidad con este Reglamento.

Art. 56.- En los casos relativos a la cesación, extinción y revocatoria de la condición de refugiado/a, y los casos de revocatoria de la condición de solicitante de refugio, la persona refugiada a quien se le hubiere cesado, extinguido o revocado su estatuto, tendrá el derecho a impugnar esta decisión en sede administrativa.

CAPITULO IV

DE LA EXTRADICION Y DEPORTACION

Art. 57.- Una persona solicitante de la condición de refugiado/a no podrá ser extraditada o deportada a su país de origen, mientras no exista una resolución negativa definitiva sobre su solicitud de refugio.

Art. 58.- No se autorizará la extradición o deportación de personas a quienes se les hubiere reconocido la condición de refugiadas hasta que la Comisión, se hubiere pronunciado sobre la cesación, extinción o revocatoria de la condición de refugiado/a de la persona requerida en extradición o inmersa en un proceso de deportación, o sobre la excepción contenida en el artículo 33, numeral 2 de la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados.



Todo procedimiento de extradición o deportación se sujetará obligatoriamente a lo establecido en las Leyes vigentes sobre la materia.

TITULO QUINTO DE LAS PERSONAS REFUGIADAS EN EL ECUADOR

CAPITULO I DE LOS DERECHOS Y OBLIGACIONES

Art. 59.- Las personas reconocidas como refugiadas gozan en el territorio del Ecuador de los derechos establecidos en la Constitución de la República y están obligadas a respetarla, así como a las demás leyes vigentes y a no intervenir en asuntos políticos de ninguna índole o que puedan afectar las relaciones del Ecuador con su país de origen o sus intereses.

Art. 60.- Es obligación de las personas solicitantes y de los refugiados mantener vigentes sus documentos de identificación de solicitante de refugio o de refugiado. La no observancia de esta disposición acarreará la inmediata revisión del caso, transcurridos noventa días desde la fecha de vencimiento del documento.

Art. 61.- A las personas que hayan residido al menos tres años consecutivos con visa de refugiado/a en el Ecuador, se les dará las facilidades para obtener una visa de residencia indefinida o para gestionar su naturalización, sin exponerla a retornar al país de donde huyó para obtener documentos de identidad o de estado civil.

Art. 62.- Las personas solicitantes de la condición de refugiado/a y los/las refugiados/as reconocidos/as, podrán acceder, de conformidad con la normativa establecida, a los programas gubernamentales de inclusión económica y social y podrán acudir a cualquier institución estatal u organismo público o privado, nacional o internacional, para solicitar la asistencia que requieran, según las necesidades, posibilidades y recursos disponibles, mientras mantengan su condición.

CAPITULO II DE LOS REQUISITOS PARA AUSENTARSE DEL TERRITORIO ECUATORIANO

Art. 63.- Para ausentarse del territorio del Ecuador con el fin de dirigirse a su país de origen o del que era su residencia habitual o a terceros países, los refugiados reconocidos deberán contar previamente y de manera obligatoria, con la autorización del Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio e Integración, (hoy Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana).

Los desplazamientos fuera del Ecuador que realizaren los/las refugiados/as reconocidos a su país de origen o residencia habitual serán bajo circunstancias emergentes imperiosas, excepcionales y comprobadas.

Todo desplazamiento fuera de territorio ecuatoriano deberá estar debidamente justificado por los/las peticionarios/as y, autorizado por tiempo definido, por parte del Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio e Integración, (hoy Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana).

Las personas solicitantes en condición de refugiado/a, mientras no se resuelva su solicitud, no podrán retornar a su país de origen o de residencia habitual. Los desplazamientos que los/las solicitantes de refugio pudieren realizar fuera del territorio nacional hacia su país de origen, será causa de rechazo automático de la solicitud.

En caso de incumplir con la obtención del permiso o haber excedido el tiempo autorizado en el mismo, el Estado cesará la condición de refugiado/a.

DISPOSICIONES TRANSITORIAS

Primera.- Derogase el Decreto Ejecutivo número 3301, de 6 de mayo de 1992, publicado en el Registro Oficial No. 933, de 12 de mayo de 1992; el Decreto Ejecutivo No. 1635, de 25 de marzo de 2009, publicado en el Registro Oficial No. 565, de 7 de abril de 2009 y el Acuerdo Ministerial 000003, de 11 de enero de 2011, del Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio e Integración, (hoy Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana).

Segunda.- De la ejecución del presente Decreto, que entrará en vigencia a partir de la fecha de su suscripción, sin perjuicio de su promulgación en el Registro Oficial, encárguense a los/las señores/as Ministros/as del Interior, Defensa Nacional, Justicia, Derechos Humanos y Cultos y de Relaciones Exteriores, Comercio e Integración.



Dado en el Palacio Nacional, en Quito, Distrito Metropolitano, a 30 de Mayo 2012.

- f.) Rafael Correa Delgado, Presidente Constitucional de la República.
- f.) Homero Arellano Lascano, Ministro de Coordinación de Seguridad”.

Fundamentos de las demandas de inconstitucionalidad

Caso N.º 0056-12-IN

El 26 de octubre de 2012, la señora Karina Sarmiento Torres, en calidad de directora de la Fundación Asylum Access Ecuador, presentó ante la Corte Constitucional una acción pública de inconstitucionalidad de acto normativo de carácter general, de conformidad con el numeral 2 del artículo 436 de la Constitución de la República, en contra de los artículos 8, 24, 25, 27, 33, 34, 47, 48, 49, 50 y 54 del Decreto Ejecutivo N.º 1182, denominado Reglamento para la Aplicación en el Ecuador del Derecho de Refugio, señalando en lo principal lo siguiente:

La accionante establece que el Ecuador ha ratificado numerosos tratados que consagran el principio universal de la no devolución. De la misma forma, la Constitución ecuatoriana consagra dicho principio en el artículo 41, al señalar que se reconocen los derechos de asilo y refugio, y que el Estado respetará y garantizará el principio de no devolución; mientras que el artículo 66 numeral 14 establece que 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.

Por otro lado, la Convención Americana sobre Derechos Humanos, ratificada por el Ecuador en el numeral 8 del artículo 22, también consagra el derecho a que ningún extranjero pueda ser expulsado o devuelto a otro país, sea o no de origen, donde su derecho a la vida o a la libertad personal esté en riesgo de violación a causa de raza, nacionalidad, religión, condición social o de sus opiniones políticas. En tal sentido, considera la accionante que el decreto 1182 resulta inconstitucional en la medida en que los artículos 47 y 50 contemplan la deportación.

En cuanto a la definición de refugiada o refugiado, se señala en la demanda que el artículo 8 del decreto 1182 contiene la definición de refugiado de la Convención Sobre Refugiados de 1951, pero omite la definición dispuesta por la Declaración de Cartagena de 1984 a la que Ecuador se ha adherido desde el año 1987. En tal razón, se deja de lado toda referencia al elemento “persecución” que puede dar lugar a apreciaciones subjetivas sobre la calificación de lo que ocurre en el país de origen. Mediante sus disposiciones, la declaración se refiere fundamentalmente a situaciones de hecho derivadas de conflictos o graves perturbaciones de orden público, objetivamente comprobables, que han de encontrarse en el origen y motivación de la huida de las personas a las que hace referencia la definición. Siguiendo la misma línea de pensamiento, la definición consignada en el decreto, en la actualidad requiere que la persona que solicite refugio pruebe que fue perseguida individualmente y elimina la posibilidad de huida de una refugiada o refugiado en motivo de violencia generalizada.

Respecto a la consideración de los plazos que vulneran el debido proceso y la tutela judicial efectiva, los artículos 27, 33 y 48 del decreto 1182 tienen plazos extremadamente cortos que vulneran el derecho al debido proceso consagrado en el artículo 76 de la Constitución y a la obligatoriedad de procesos singularizados de su artículo 66 numeral 14. El artículo 27 del decreto 1182 establece que después de haber ingresado al país, una persona podrá solicitar refugio solamente en el término de los siguientes 15 días de haber ingresado al país y que cualquier solicitud que se haya hecho después de ese tiempo no será admitida.

Además, el mismo artículo no prevé el derecho de impugnación en contra de una solicitud inadmitida por estar fuera del plazo; por otra parte, si una solicitud ha sido inadmitida por ser manifiestamente infundada o abusiva, el afectado tiene solamente tres días para apelar dicha decisión.

Si bien no existe un plazo específico que determine razonablemente la presentación de la solicitud de refugio, la jurisprudencia internacional indica que estos plazos deben ser flexibles. Bajo los criterios de la ACNUR, la falta de presentación de la solicitud dentro de un período específico no debería conducir a que la solicitud no reciba la debida consideración. Sin embargo, el decreto 1182 prescribe que las solicitudes que se presentan fuera de este plazo de 15 días deben ser inadmitidas, es decir, mecánicamente rechazadas, cuando los plazos según la ACNUR deben ser flexibles.

Los plazos señalados vulneran también el derecho a una tutela efectiva, pues no permiten que la causa de una refugiada o refugiado sea escuchada. Sin acceso a



un recurso de apelación, se coarta la protección efectiva de los derechos y garantías ciudadanas que son requisitos esenciales de la tutela judicial efectiva. Así, cuando se coarta la posibilidad de presentar un caso de refugio ante una autoridad y presentar una apelación a una inadmisión a trámite, se limita la posibilidad de acudir al juez para obtener la tutela efectiva de derechos e intereses.

Posteriormente, en cuanto a la deportación, mientras está pendiente un recurso extraordinario de revisión, se menciona que el Decreto 1182 vulnera el derecho constitucional al debido proceso, pues dispone, en sus artículos 47 y 50, que presentar un recurso extraordinario de revisión no es garantía para evitar la deportación, que el recurso de apelación pone fin a la vía administrativa y que la negativa de este último provoca una obligación de abandonar el país dentro de un término de 15 días.

El ACNUR es claro en esbozar que al solicitante de refugio debe permitírsele permanecer en el país mientras está pendiente una apelación a una autoridad administrativa o judicial superior, esto es, mientras existe la posibilidad que el solicitante sea refugiada o refugiado y se haya cometido un error en el procesamiento de su trámite.

Al coartar la vía administrativa a la que pueden acceder los solicitantes y disponer la deportación previa a la resolución del recurso extraordinario de revisión, se les restringe el derecho al debido proceso.

Finalmente, en razón de una supuesta discriminación por lugar de nacimiento y condición migratoria, se establece que los artículos 33 y 48 del Decreto 1182 consagran que una solicitud será rechazada por presumirse manifiestamente infundada o abusiva y se establecen 3 días para interponer un recurso de apelación, y se conceden 5 días para interponer este recurso en caso de que la solicitud sea rechazada en primera instancia, una vez que ha sido admitida a trámite. Estos plazos causan un efecto discriminatorio, dado que acortan los plazos para presentar los recursos de apelación determinados en el ERJAFE que se aplican a todos los administrados.

Se hace mención además a la creación de la categoría de solicitantes de asilo, citando que el artículo 34 del decreto 1182 solamente reconoce los derechos para los solicitantes que han superado la etapa de admisibilidad del proceso de refugio. Por ende, no prevé la tutela de derechos fundamentales a los solicitantes previos a una disposición respecto a esta etapa de admisibilidad. La falta de

derechos reconocidos a las personas que hayan presentado su solicitud de asilo inicial ante una autoridad en Ecuador y están a la espera de una decisión respecto a si su solicitud se considera manifiestamente infundada o abusiva es inconstitucional y viola las leyes y normas internacionales. A estas personas debe otorgárseles el acceso a los derechos que se garantizan a los solicitantes de asilo y los derechos garantizados a las refugiadas o refugiados en el derecho ecuatoriano, el derecho internacional y el derecho internacional de los derechos humanos.

El decreto ejecutivo 1182 establece una etapa preliminar de admisibilidad para una solicitud de asilo, y en esta etapa, conforme se ha mencionado anteriormente, se efectúa una determinación sobre si una aplicación se considera manifiestamente infundada o abusiva. El artículo 34 del decreto dispone que solo cuando una solicitud pasa este umbral, entonces el solicitante está formalmente admitido al proceso de asilo, y puede acceder a ciertos derechos fundamentales, como la autorización de trabajo y a recibir una tarjeta de identidad nacional.

También consta en la demanda una aparente vulneración del principio *ne bis in idem*, a través de la posibilidad de revocar la condición de refugiada o refugiado cuando una decisión favorable efectuada por la Comisión se considera carente de fundamento es inconstitucional, puesto que atenta contra el principio *ne bis in idem* o no dos veces por la misma causa. De esta manera, en el decreto se prevé que la Comisión se reserva su discreción sobre sus anteriores decisiones de toda solicitud de refugio, no solamente cuando el solicitante cometió fraude alguno para suscitar el reconocimiento, sino también cuando presentó una información inexacta de los hechos.

Es decir, ningún solicitante de refugio que ha recibido una decisión favorable podrá tener certitud de que su decisión no será revocada en el futuro, aun cuando ya se ha juzgado una vez por la misma Comisión.

Caso N.º0003-12-IA

El 26 de noviembre de 2012 los señores Adriana Lasso Pérez, Luis Narváez Aguirre, Juan Pablo Albán Alencastro y Daniela Salazar Marín presentaron ante la Corte Constitucional una acción pública de inconstitucionalidad de acto administrativo con carácter general, de conformidad con el numeral 4 del artículo 436 de la Constitución de la República, en contra de los artículos 8, 24, 25, 27, 33, 34, 47, 48, 49, 50 y 54 del decreto ejecutivo N.º 1182, denominado

Reglamento para la Aplicación en el Ecuador del Derecho de Refugio, señalando en lo principal lo siguiente:

Respecto a la vulneración del principio de reserva de ley se determina que el decreto ejecutivo no cumple con los requisitos formales necesarios para regular un derecho humano, en razón de que todos los derechos humanos deben ser regulados y desarrollados necesariamente por una ley y no por un reglamento.

Por otro lado, en cuando a la definición de refugiada o refugiado utilizada en el artículo 8 del decreto ejecutivo 1182, se menciona que toma en consideración únicamente aquello que dispone la Convención de 1951 y el Protocolo de 1967, sin tomar en cuenta la definición ampliada de la Declaración de Cartagena, instrumento ratificado posteriormente por el Ecuador, siendo esta la definición aplicable por ser la más favorable.

También se alude a la vulneración al derecho a solicitar asilo, mediante los artículos 19 y 20 que se consideran atentatorios a la Constitución de la República, en tanto disminuyen las garantías determinadas en la Convención de 1951, por cuanto se prevé un examen de admisibilidad previo a la solicitud, es decir, que la misma puede ser rechazada por este supuesto examen de admisibilidad; los artículos 19 y 20 disponen la existencia de un filtro previo constituido por un examen de admisibilidad a la determinación de la condición de refugiada o refugiado.

Adicionalmente, se crea una situación jurídica inexistente en los instrumentos internacionales dejando a esta categoría de personas sin protección.

De igual forma, los plazos que se establecen en el artículo 27 del decreto 1182 se consideran inconstitucionales, en la medida en que se consagra que las solicitudes de admisión que no reúnan los requisitos que determina el mismo artículo no serán admitidas. Así, señalan los accionantes que negar o restringir el derecho al refugio en base a un formalismo como es el plazo de 15 días significa una restricción innecesaria al derecho al refugio. Resulta una restricción desproporcionada, puesto que es contrario a la Constitución y a varios instrumentos internacionales; además no se considera que la condición socio-económica de muchas personas que huyen de su país de origen o no saben que tienen derecho a solicitar asilo, en este sentido, perderían toda oportunidad de solicitar el derecho si exceden este plazo.



Constan también argumentos que acusan la inconstitucionalidad de las disposiciones que vulneran el derecho a la no devolución, tal es el caso del artículo 9 del decreto ejecutivo que contempla modificaciones que convierten al artículo en inconstitucional por contravenir a lo dispuesto en los artículos 32 y 33 de la Convención de 1951, en la medida en que se incluyen más motivos para excluir a las personas de la protección de asilo, cuando la Convención establece causales taxativas.

En relación al regreso al país de origen, el artículo 52 del decreto 1182 establece que cesará la condición de refugiada o refugiado si la persona hubiese retornado a su país de origen, sin la autorización escrita de la autoridad competente; por otro lado, se encuentra la Convención de 1951, que establece la condición de regreso voluntario de la refugiada o refugiado. Así, siendo que la hipótesis de hecho de la norma del decreto supone un regreso que no es definitivo, no puede interpretarse como una causal de cesación por regreso voluntario.

En este sentido, las personas refugiadas tienen derecho a salir del territorio de refugio y volver a su país de origen en todo momento, sin que esto implique cesación, extinción o revocatoria de su estatus.

Finalmente, la vulneración de derechos políticos en el artículo 3 del decreto ejecutivo dispone que las personas refugiadas no pueden intervenir en asuntos políticos internos, esto es, se limita los derechos políticos de las refugiadas o refugiados, en contra de lo dispuesto en el artículo 2 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, que establece “Cada uno de los Estados Partes en el presente Pacto se compromete a respetar y a garantizar a todos los individuos que se encuentren en su territorio y estén sujetos a su jurisdicción los derechos reconocidos en el presente Pacto, sin distinción alguna de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social”.

Pretensiones en las demandas de inconstitucionalidad

Caso N.º 0056-12-IN

La señora Karina Sarmiento Torres, en calidad de directora de la Fundación Asylum Access Ecuador, solicita que se admita a trámite la acción de inconstitucionalidad, y en tal sentido:



Declarar en sentencia la inconstitucionalidad del artículo 8 del decreto 1182, puesto que viola la obligación constitucional enunciada en el artículo 11 numeral 3 de la Constitución, al no adoptar la definición de refugiado de la Declaración de Cartagena. Subsidiariamente, si la Corte Constitucional decidiera una interpretación a la norma, solicita que esta interpretación amplíe la definición de refugiado.

Declarar en sentencia la inconstitucionalidad de los artículos 33, 48 y 50, y la inconstitucionalidad parcial de los artículos 27 y 47 del decreto 1182, puesto que vulneran el derecho al debido proceso consagrado en el artículo 76 de la Constitución. Subsidiariamente, si la Corte Constitucional decidiera una interpretación más favorable a estos artículos, se solicita se amplíen al marco del derecho internacional los plazos establecidos y se determine que ningún recurrente sea deportado mientras se encuentre pendiente un recurso extraordinario de revisión.

Declarar en sentencia la inconstitucionalidad de los artículos 33 y 48, y la inconstitucionalidad parcial del artículo 27, puesto que vulneran el derecho a la tutela judicial efectiva.

Declarar en sentencia la inconstitucionalidad de los artículos 33, 48 e inconstitucionalidad parcial de los artículos 47 y 49 del decreto 1182, puesto que vulneran los principios constitucionales e internacionales de no discriminación. En subsidio, se solicita la determinación de los mismos plazos que constan en el Estatuto de Régimen Jurídico Administrativo de la Función Ejecutiva.

Declarar en sentencia la inconstitucionalidad parcial del artículo 34 del decreto 1182 y, en subsidio, que este artículo se interprete para abarcar a los solicitantes de asilo desde su solicitud inicial y no al pasar el umbral del procedimiento de admisibilidad.

Declarar en sentencia la inconstitucionalidad de los artículos 47 y la inconstitucionalidad parcial del artículo 50 del decreto 1182, puesto que vulneran el principio de no devolución consagrado en el artículo 41 de la Constitución de la República. Subsidiariamente, si la Corte Constitucional considera adecuada una interpretación al articulado, que no se permita la deportación de un recurrente para el cual está pendiente un recurso extraordinario de revisión respecto a su solicitud de refugio.

Declarar en sentencia la inconstitucionalidad parcial del artículo 54 del decreto 1182, puesto que vulnera los principios constitucionales de *ne bis in idem* y del interés superior del niño consagrado en el artículo 76 numeral 7 literal i de la Constitución.

Declarar en sentencia la inconstitucionalidad de los artículos 24, 25 y 33, o disponer una interpretación de estas normas de forma que concuerden con el referido Manual del ACNUR sobre la Determinación de Refugiado.

Caso N.º 0003-12-IA

Los señores Adriana Lasso Pérez, Luis Narváez Aguirre, Juan Pablo Albán Alencastro y Daniela Salazar Marín solicitan que se declare la inconstitucionalidad del decreto ejecutivo N.º 1182 por contravenir el principio de reserva de ley, tanto al regular un procedimiento en donde se determinan derechos y obligaciones, como al determinar competencias y atribuciones a funcionarios administrativos, contraviniendo expresamente el principio de legalidad garantizado en la Constitución.

Subsidiariamente, solicitan que se declare la inconstitucionalidad de los artículos del decreto ejecutivo impugnado que contravienen expresamente las normas dispuestas en la Convención 1951 y demás instrumentos internacionales, y que violan el principio de no regresividad en materia de derechos humanos. Estos artículos son: 1, 2, 3, 8, 9, 10, 19, 20, 21, 23, 24, 25, 26, 27, 31, 33, 52, 54, 55 y 56.

Contestaciones a las demandas de inconstitucionalidad

Caso N.º 0056-12-IN

Procurador General del Estado

El 03 de abril de 2013, el abogado Marcos Edison Arteaga Valenzuela, director nacional de Patrocinio, delegado del procurador general del Estado, presentó un escrito señalando en lo principal que la accionante acusa al artículo 8 del Reglamento por la aparente omisión de la definición de refugiado dispuesta por la Declaración de Cartagena de 1984, cuando en realidad dicha disposición confiere un concepto universal, amplio, de carácter general y bajo ningún aspecto restrictivo, de tal manera que no se opone ni es excluyente a la contenida en la mentada Declaración de Cartagena.

En lo que respecta a los artículos 24, 25, 26 y 33 del Reglamento, que tienen relación con las solicitudes manifiestamente infundadas, abusivas e ilegítimas, y ante la posibilidad de calificarlas como inadmisibles por tales motivos, hay que destacar que son normas acertadas, coherentes, justas y constitucionales, puesto que resultaría inadecuado que se acepte solicitantes del derecho de refugio sobre la base de argumentos ajenos a esa institución jurídica o sustentados en elementos fraudulentos.

En cuanto al artículo 34 del Reglamento, la crítica de la accionante en el sentido de que esta disposición estaría garantizando derechos únicamente a favor de los solicitantes que hubieren superado la etapa de admisibilidad del proceso de refugio, se debe aclarar que las personas que se hayan internado en territorio ecuatoriano con la intención de solicitar refugio se hallan protegidas de sus derechos humanos, fundamentales y constitucionales.

En torno a los artículos 27, 47, 48, 49 y 50 del Reglamento, que tienen que ver con el establecimiento del plazo de 15 días posteriores al ingreso a territorio ecuatoriano para presentar la solicitud de refugio, así como aquellos pertinentes para la interposición de los recursos de impugnación, calificados por la accionante como violatorios al debido proceso, tal afirmación es imprecisa, porque se ha considerado un cálculo global.

Secretario Nacional Jurídico de la Presidencia de la República

El 5 de abril de 2013, el doctor Alexis Mera Giler, secretario nacional jurídico de la Presidencia de la República, presentó escrito señalando en lo principal, que en relación al principio de no devolución, los artículos 47 y 50 del Reglamento norman la parte final del trámite para adquirir la condición de refugiado, ya que por un lado trata sobre el recurso de apelación, y por otro, del recurso extraordinario de revisión.

En cualquiera de las dos circunstancias se trata de una misma situación, esto es, que la persona no adquiera la condición de refugiado, de esta manera, ¿cómo podría operar el principio de devolución en una persona que ni siquiera es catalogada como refugiada?

Por otro lado, respecto al artículo 8 del Reglamento acusado de no contener la definición de refugiado comprendida en la Declaración de Cartagena, determina



que no acoger una definición de otro Convenio o una simple Declaración no es materia de constitucionalidad, porque no se está contraviniendo con ningún principio de la Constitución.

Sobre la alegada inconstitucionalidad de los artículos 27, 33 y 48 del Reglamento, es decir, de los plazos extremadamente cortos, se establece que los términos consagrados no pueden ser determinados como diminutos o que atentan contra el principio del debido proceso.

Ministro de Coordinación de Seguridad

El 08 de abril de 2013, el vicealmirante Homero Arellano Lascano, en calidad de Ministro de Coordinación de Seguridad, presentó escrito señalando en lo principal que en relación al artículo 8 del decreto N.º 1182 que refiere la definición de refugiado acusada de no haber considerado la definición contenida en la Declaración de Cartagena, no puede ser citada como instrumento internacional, ya que para considerarla como tal, debe llevar implícita su suscripción y ratificación, según lo establece el artículo 418 de la Constitución de la República.

Por otro lado, en cuanto a la inconstitucionalidad de los artículos 33, 48, 50 y la inconstitucionalidad parcial de los artículos 27 y 47 del decreto 1182, señala que no existe la mencionada inconstitucionalidad, puesto que el decreto N.º 1182 establece las garantías del debido proceso, normas que guardan concordancia con los artículos 76 y 41 de la Constitución, así como con las reglas contenidas en la Convención de las Naciones Unidas de 1951 sobre el Estatuto de los Refugiados y en su Protocolo de 1967.

De la misma forma, en atención a la inconstitucionalidad acusada en las disposiciones que contienen plazos, establece que en el decreto ejecutivo 1182 se han establecido tiempos más acordes con la atención prioritaria de las personas en situación de refugio; en tal virtud, no se puede establecer la existencia de inconstitucionalidad por una discriminación, cuando lo que busca la norma es atenderlos de manera más oportuna, eficaz y eficiente. Más aún, al momento de recibir las solicitudes de refugio, o impugnaciones respectivas, no se hace una diferenciación de raza, nacionalidad, condición migratoria, género para la atención de estas personas, por tanto, jamás se puede hablar de “discriminación”.



Directora del Centro de Estudios de Derecho Internacional “Francisco Suárez S.J.” y Coordinadora del Programa de Clínica Jurídica en Derecho Internacional de los refugiados (*amicus curiae*)

El 08 de julio de 2013, la señora Juliana María Vengeochea Barrios, en calidad de directora del Centro de Estudios de Derecho Internacional “Francisco Suárez S.J.” y coordinadora del Programa de Clínica Jurídica en Derecho Internacional de los refugiados, presenta un escrito de *amicus curiae*, mediante el cual señala:

El decreto 1182 del año 2012 desconoce la definición de refugiado, conforme lo disponía la reglamentación de la República del Ecuador desde hace 25 años, retrocediendo en la definición de refugio y limitándose exclusivamente a la Convención de 1951 y desconociendo así el avance y desarrollo de la protección del derecho de refugiados que se había consolidado al interior del Ecuador en más de dos décadas; medida sorprendente y absolutamente contraria al principio de progresividad, que como se evidenció anteriormente, está prevista tanto en el derecho constitucional como en normas del derecho internacional de las cuales la República del Ecuador es signataria.

Adicionalmente manifiesta, que el principio de no devolución es la piedra angular de la protección que prevé el derecho internacional de refugiados. Si bien está consagrada en múltiples instrumentos internacionales, como se expuso anteriormente, se entiende que el principio de no devolución o de *non refoulement*, es una norma de la costumbre internacional, y el ACNUR ha considerado este principio como una norma de *iuscogens*.

Caso N.º 0003-12-IA

Procurador General del Estado

El 11 de julio de 2013, el abogado Marcos Edison Arteaga Valenzuela, director nacional de Patrocinio, delegado del procurador general del Estado, presentó un escrito señalando en lo principal que la emisión del decreto ejecutivo N.º 1182 y las normas contenidas en el mismo, bajo ningún concepto son arbitrarias ni contrarían el principio de no devolución, tal cual aseveran los accionantes, pues lo que hacen es establecer procedimientos administrativos y de control que garantizan una adecuada aplicación del derecho de refugio en el Ecuador, absolutamente armonizados con los principios y derechos contenidos en la actual Carta Magna.

El enunciado que el tema de refugio debería estar regulado por una ley orgánica, no demuestra que el Reglamento en cuestión sea contrario a las normas constitucionales y a aquellas contenidas en los Tratados Internacionales sobre la materia; por tanto, cualquier observación acerca de su naturaleza jurídica se torna irrelevante.

En lo que respecta a los artículos 24, 25, 26 y 33 del Reglamento, que tienen relación con las solicitudes manifiestamente infundadas, abusivas e ilegítimas y a la posibilidad de calificarlas como inadmisibles por tales motivos, hay que destacar que son normas acertadas, coherentes, justas y constitucionales, puesto que resultaría inadecuado que se acepte solicitantes del derecho de refugio sobre la base de argumentos ajenos a esa institución jurídica o sustentados en elementos fraudulentos.

En cuanto al artículo 34 del Reglamento, la crítica de la accionante en el sentido de que esta disposición estaría garantizando derechos únicamente a favor de los solicitantes que hubieren superado la etapa de admisibilidad del proceso de refugio, se debe aclarar que las personas que se hayan internado en territorio ecuatoriano con la intención de solicitar refugio se hallan protegidas de sus derechos humanos y constitucionales.

En torno a los artículos 27, 47, 48, 49 y 50 del Reglamento, que tienen que ver con el establecimiento del plazo de 15 días posteriores al ingreso a territorio ecuatoriano para presentar la solicitud de refugio, así como aquellos pertinentes para la interposición de los recursos de impugnación, calificados por la accionante como violatorios al debido proceso. Tal afirmación es imprecisa, porque se ha considerado un cálculo global.

Secretario Nacional Jurídico de la Presidencia de la República

El 12 de julio de 2013, el doctor Alexis Mera Giler, secretario nacional jurídico de la Presidencia de la República, presentó escrito señalando, en relación con la supuesta inconstitucionalidad del artículo 3 del Decreto que dispone que los refugiados “no intervengan en asuntos políticos”, que resulta improcedente en virtud de que partiendo simplemente desde el concepto o definición de refugiado, entendemos que esa calidad que una persona recibe es transitoria hasta que las causas por las cuales tuvieron que salir o abandonar su país de origen cesen; por lo que no se le puede permitir intervenir en asuntos políticos cuando su estancia en el Ecuador es transitoria, es como pretender otorgarles el bono de desarrollo humano, el de vivienda, entre otros, resultaría irrisorio.

En relación a los plazos acusados de “extremadamente cortos”, señala que los 15 días no restringen ningún proceso o calidad de refugiado. Tal como se norma en el decreto los refugiados tienen el tiempo de 15 días para presentarse ante las autoridades correspondientes para regularizar su condición de refugiados, y mientras dure ese tiempo o el proceso de otorgamiento del certificado de condición de refugiado no podrá ser devuelto a su país de origen y podrá estar sin ningún inconveniente en el Ecuador.

II. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

2.1. Competencia de la Corte

La Corte Constitucional de conformidad a lo dispuesto en el artículo 436 numeral 2 de la Constitución es competente para conocer y resolver las acciones públicas de inconstitucionalidad, por el fondo o por la forma, contra actos normativos de carácter general emitidos por los órganos y autoridades del Estado. En concordancia con lo anterior, el artículo 74 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional establece que el control abstracto de constitucionalidad, de competencia de la Corte Constitucional, tiene como finalidad garantizar la unidad y coherencia del ordenamiento jurídico a través de la identificación y la eliminación de las incompatibilidades normativas.

En el mismo sentido, de acuerdo a lo dispuesto en el artículo 75 letras c) y d) de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional y artículo 54 del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional, este Organismo es competente para resolver las acciones de inconstitucionalidad de: 1) leyes, decretos leyes de urgencia económica y demás normas con fuerza de ley y, 2) actos normativos y administrativos con carácter general.

2.2. Alcance del control abstracto de constitucionalidad

El control abstracto de constitucionalidad tiene como finalidad garantizar la unidad y coherencia del ordenamiento jurídico a través de la identificación y eliminación de las incompatibilidades normativas, por razones de fondo o de forma, entre las normas constitucionales y las demás disposiciones que integran el sistema jurídico. Así pues, garantizar que los preceptos de las normas infraconstitucionales se adecuen a lo dispuesto en la Constitución, constituye una



tarea primordial de la Corte Constitucional, la cual vela por la armonía del ordenamiento jurídico.

En tal razón, la Corte Constitucional tiene la atribución de identificar la existencia de incompatibilidades lógicas entre normas secundarias y la Constitución, sin que dicho análisis se realice respecto a un caso concreto, sino mediante un examen desligado del sujeto; es decir, un examen abstracto de la norma.

En relación a lo anterior, esta Corte Constitucional se ha pronunciado en la sentencia N.º 008-13-SIN-CC, señalando la independencia del examen de la norma respecto a cualquier caso concreto “Para realizar el control abstracto de constitucionalidad, corresponde a la Corte someter a examen la norma que se presume inconstitucional, independientemente de cualquier caso concreto de su aplicación”.

Por otro lado, esta modalidad de control de constitucionalidad puede realizarse tanto de la forma como del fondo de la norma. Así, en el control abstracto formal se verifica que el proceso de formación que dio origen al precepto normativo haya cumplido con el procedimiento previsto en la Constitución y en la ley; mientras que en el control abstracto del fondo se examina la compatibilidad del contenido de la norma con las disposiciones constitucionales.

Legitimación activa

Los peticionarios se encuentran legitimados para interponer acciones públicas de inconstitucionalidad contra actos normativos de carácter general, en virtud de lo dispuesto en el artículo 439 de la Constitución, que señala “Las acciones constitucionales podrán ser presentadas por cualquier ciudadana o ciudadano individual o colectivamente”; en concordancia con los artículos 77 y 98 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, que citan respectivamente “La demanda de inconstitucionalidad puede ser propuesta por cualquier persona, individual o colectivamente”, y “La acción pública de inconstitucionalidad podrá ser propuesta por cualquier persona”.



Análisis constitucional

Dentro de un control integral, esta Corte Constitucional procede a realizar un control formal y material de la norma jurídica acusada de inconstitucional; no obstante, de manera preliminar examinará cuál es el contenido y alcance del derecho humano al refugio, tanto en el marco de protección internacional como constitucional.

Inicialmente, conviene destacar que en el contexto latinoamericano coexisten tres instituciones internacionales encargadas de regular la protección de las personas perseguidas por diversas razones en su país de origen. Estas instituciones son: el asilo diplomático, el asilo territorial y el refugio.

El asilo diplomático garantiza protección por parte de un Estado dentro de su territorio o en sus legaciones, navíos de guerra, campamentos o aeronaves militares, a quienes son perseguidos por delitos políticos o razones de índole política –excluyendo a los autores de delitos comunes–; mientras que el asilo territorial se centra en la protección que brinda un Estado esencialmente dentro de su territorio a quien sufre persecución por sus creencias, opiniones o filiación política. Por otro lado, el derecho al refugio constituye una institución de carácter humanitario, a favor de quienes tienen fundados temores de persecución por motivos de raza, religión, nacionalidad, pertenencia a determinado grupo social u opiniones políticas.

Adicionalmente, dentro del ámbito jurídico latinoamericano las tres instituciones anotadas responden a una regulación jurídica distinta. Así, el asilo diplomático y el asilo territorial se encuentran regulados por la Convención sobre asilo diplomático y la Convención sobre asilo territorial, suscritas en Caracas en el marco de la Organización de los Estados Americanos el 28 de marzo de 1954; mientras que la institución del refugio se prevé en la Convención sobre el Estatuto de Refugiados y el Protocolo sobre el Estatuto de los Refugiados adoptados en el marco de las Naciones Unidas en 1951¹ y 1966, respectivamente², instrumentos que forman parte del bloque de constitucionalidad ecuatoriano.

¹ Adoptada el 28 de julio de 1951 por la Conferencia de Plenipotenciarios sobre el estatuto de los refugiados y de los apátridas (Naciones Unidas), convocada por la Asamblea General en su resolución 429 (V), de 14 de diciembre de 1950, en vigor desde el 22 de abril de 1954.

² La Convención sobre el Estatuto de Refugiados de 1951 fue ratificada por el Ecuador el 17 de agosto de 1955, mientras que el Protocolo sobre el Estatuto de los Refugiados de 1966 fue ratificado por el Ecuador el 6 de marzo de 1969.

Desde esta perspectiva, es útil destacar que en materia de refugio también resulta fundamental la Declaración de Cartagena sobre Refugiados suscrita en 1984, en razón que a pesar de constituir un instrumento de carácter no vinculante para los Estados por tratarse de una declaración, contiene varias innovaciones, tales como una ampliación del término refugiada o refugiado que fue establecido en la Convención de 1951, definiéndolo como “Toda persona que esta fuera de su país de origen y tiene fundados temores de ser perseguido por motivos de su raza, religión, nacionalidad, pertenencia a un determinado grupo social u opiniones políticas; y no puede o, a causa de dichos temores, no quiere acogerse a la protección de ese país ni regresar a él” (Convención de 1951); “y todas aquellas personas que huyen de su país porque su vida, seguridad o libertad han sido amenazadas por la violencia generalizada, la agresión extranjera, los conflictos internos, la violación masiva de los derechos humanos u otras circunstancias que hayan perturbado gravemente el orden público”. (Declaración de Cartagena de 1984).

De lo anterior se desprende que si bien el refugio es un derecho humano, este solo puede ser ejercido por quienes cumplen los requisitos esenciales para gozar de tal calidad o posición jurídica. De esta manera, no todas las personas pueden acceder a la categoría de refugiada ni todos los Estados están en la obligación de conceder este derecho a quien lo solicite, esencialmente si el requirente se encuentra dentro de una de las disposiciones de exclusión consagradas en el artículo 1A (2) de la Convención de 1951, o cuando no necesitan protección internacional porque las autoridades competentes del país donde han fijado su residencia reconocen los derechos y obligaciones inherentes a la posesión de la nacionalidad de tal país, según establece el artículo 1E de la citada Convención; o porque se ha considerado que no merecen la protección internacional porque existan motivos fundados para considerar que han cometido ciertos delitos graves o actos atroces de acuerdo al artículo 1F del mismo instrumento internacional.

Con tales consideraciones, esta Corte Constitucional procede a realizar el correspondiente control formal y material de la norma reglamentaria acusada de inconstitucionalidad.

Control formal

Para ejercer el control formal de las disposiciones reglamentarias acusadas se analiza la incompatibilidad de estas con las normas que regulan el procedimiento previsto durante su creación. Así, en el caso de verificarse un conflicto formal el



resultado será una norma “imperfecta”; en tal virtud, para el análisis respectivo se plantean los siguientes problemas jurídicos:

- 1. La regulación de la aplicación en el Ecuador del derecho al refugio a través del reglamento contenido en el Decreto Ejecutivo N.º 1182 ¿resulta incompatible con el principio constitucional de reserva de ley?**

Antes de abordar el problema jurídico planteado es preciso establecer preliminarmente que la norma jurídica cuya inconstitucionalidad se acusa consiste en el decreto ejecutivo N.º 1182 denominado “Reglamento para la aplicación en el Ecuador del derecho al refugio establecido en el artículo 41 de la Constitución de la República, las normas contenidas en la Convención de las Naciones Unidas de 1951 sobre el Estatuto de los Refugiados y en su Protocolo de 1967”, (en adelante Reglamento para la aplicación en el Ecuador del derecho al refugio o decreto ejecutivo N.º 1182) expedido por el presidente de la República y el ministro de Coordinación de Seguridad el 30 de mayo de 2012 y publicado en el registro oficial N.º 727 del 19 de junio de 2012.

Dicho decreto fue emitido de conformidad con lo establecido en el numeral 13 del artículo 147 de la Constitución, que determina como atribución y deber del presidente de la República “[...] Expedir los reglamentos necesarios para la aplicación de las leyes, sin contravenirlas ni alterarlas, así como los que convengan a la buena marcha de la administración”. En concordancia con lo señalado en el segundo inciso del artículo 5 del Estatuto de Régimen Jurídico Administrativo de la Función Ejecutiva, que establece que la Función Ejecutiva la ejerce el presidente de la República, quien representa al Estado en forma extrajudicial y ejerce la potestad reglamentaria.

En consecuencia, resulta claro que el presidente de la República está facultado por norma constitucional para expedir los reglamentos necesarios para la aplicación de las leyes; en tal razón, se desprende que el Reglamento para la aplicación en el Ecuador del derecho al refugio fue emitido por autoridad competente. No obstante, el citado decreto ha sido acusado por parte de los accionantes de inconstitucionalidad formal, bajo el argumento de resultar incompatible con el principio de reserva de ley.

Así, señalan los legitimados activos Adriana Lasso Pérez, Luis Narváez Aguirre, Juan Pablo Albán Alencastro y Daniela Salazar Marín, que el decreto ejecutivo N.º 1182 regula indebidamente el derecho constitucional al refugio a través de un

reglamento cuando de conformidad con el numeral 2 del artículo 133 de la Constitución debe ser regulado mediante ley. Resaltan entonces que “[...] todo aquello que trate sobre el ejercicio de derechos y garantías constitucionales de los ciudadanos, debe ser regulado a través de una ley orgánica”.

Es fundamental anotar, entonces, que el principio constitucional de reserva de ley o reserva legal establece que determinadas materias deben ser reguladas exclusivamente por normas expedidas por el órgano legislativo, constituyéndose en una importante garantía del orden democrático que asegura a la ciudadanía representada por el Parlamento, la facultad de definir y regular las materias de especial importancia a través de debates plurales y transparentes dotados de legitimidad.

En este sentido, la disposición constitucional que atribuye determinadas disciplinas exclusivamente a la ley, substrayéndolas de otras fuentes a ella subordinadas, es el artículo 132 de la Constitución, que prescribe de forma taxativa las materias para las cuales se requiere la expedición de una norma legal, estas son: 1) el ejercicio de derechos y garantías constitucionales; 2) la tipificación de infracciones y sanciones; 3) la creación, modificación y supresión de tributos; 4) la atribución de deberes, responsabilidades y competencias a los gobiernos autónomos descentralizados; 5) la modificación de la división político-administrativa del país; y, 6) la concesión de la facultad normativa de los organismos públicos; mientras que el artículo 133 determina las disciplinas que deben ser reguladas únicamente por leyes orgánicas, ubicadas en el orden jerárquico de aplicación de las normas por sobre las leyes ordinarias e inmediatamente después de los tratados y convenios internacionales³. Así, según el citado artículo se requiere de ley orgánica cuando se regule la organización y funcionamiento de las instituciones creadas por la Constitución; el ejercicio de los derechos y garantías constitucionales; la organización, competencias, facultades y funcionamiento de los gobiernos autónomos descentralizados, y el régimen de partidos políticos y sistema electoral.

A partir de lo anterior, es claro que a través del principio de reserva legal se busca asegurar la protección de los derechos y garantías constitucionales encargando la regulación de su ejercicio a una norma de carácter general emanada del órgano legislativo, constitucionalmente previsto y democráticamente elegido. No obstante, eso no significa que todos los derechos

³ Artículo 425, primer inciso. Constitución de la República del Ecuador, publicada en el Registro Oficial N.º 449 del 20 de octubre de 2008.

constitucionales deban ser desarrollados por el legislador mediante una ley orgánica, en razón que tal afirmación comportaría desconocer el hecho de que todas las leyes sin excepción alguna regulan en distintos grados el ejercicio de los derechos constitucionales. Así, para citar algunos ejemplos, el Código de Trabajo desarrolla el contenido del derecho constitucional al trabajo de la misma forma como el Código Civil regula parcialmente los derechos constitucionales a la propiedad o a la libertad de contratación, lo que no implica que tales normas tengan el carácter de orgánicas.

De las ideas expuestas se desprende que una interpretación literal del numeral 2 del artículo 133 de la Constitución de la República que establece “[s]erán leyes orgánicas [...] las que regulen el ejercicio de los derechos y garantías constitucionales”, derivaría en imponer al legislador exclusivamente la emisión de leyes orgánicas, sobre la base que todas las normas regulan de cierto modo el ejercicio de los derechos contenidos en la Constitución y considerando que de conformidad al numeral 8 del artículo 11 de la Norma Fundamental “[...] el contenido de los derechos se desarrollará de manera progresiva a través de las normas [...]”.

En tales circunstancias, es claro que la disposición constitucional no pretende anular de forma alguna la competencia del legislador para emitir leyes ordinarias además de leyes orgánicas, sino que procura destacar la relevancia de la regulación de los derechos constitucionales en directa relación con sus correspondientes garantías, encargando dicha competencia al órgano legislativo a través de la emisión de una ley orgánica cuya expedición requiere un proceso más riguroso, siendo necesaria una mayoría absoluta de los miembros de la Asamblea Nacional para su aprobación.⁴

De lo anterior se colige que la descrita situación efectivamente ocurrió cuando la Asamblea Nacional, en atención a lo dispuesto en el numeral 2 del artículo 133 de la Constitución de la República, emitió como ley orgánica la norma relativa a la protección de los derechos a través del ejercicio de las garantías jurisdiccionales, esto es, la denominada Ley Orgánica de Garantías

⁴ Constitución de la República, artículo 133 “Art. 133.- Las leyes serán orgánicas y ordinarias. Serán leyes orgánicas: 1. Las que regulen la organización y funcionamiento de las instituciones creadas por la Constitución. 2. Las que regulen el ejercicio de los derechos y garantías constitucionales. 3. Las que regulen la organización, competencias, facultades y funcionamiento de los gobiernos autónomos descentralizados. 4. Las relativas al régimen de partidos políticos y al sistema electoral. La expedición, reforma, derogación e interpretación con carácter generalmente obligatorio de las leyes orgánicas requerirán mayoría absoluta de los miembros de la Asamblea Nacional. Las demás serán leyes ordinarias, que no podrán modificar ni prevalecer sobre una ley orgánica”.



Jurisdiccionales y Control Constitucional⁵, cuyo objeto es garantizar jurisdiccionalmente los derechos reconocidos en la Constitución y en los instrumentos internacionales de derechos humanos.

En tal razón, de las aseveraciones anotadas deriva que el desarrollo progresivo del contenido de los derechos constitucionales constituye una de las principales atribuciones del Parlamento ecuatoriano, a través de la expedición, codificación, y/o reforma de las leyes –que no tienen que ser forzosamente de carácter orgánico–, siempre que con ellas no se restrinja el contenido de los derechos o garantías constitucionales. Asimismo, las normas de carácter infralegal, como es el caso de los reglamentos, de acuerdo a lo que señala el artículo 11 numeral 4⁶ de la Constitución de la República, tampoco pueden restringir o limitar derechos y/o garantías, lo que no significa que no puedan complementar o pormenorizar la regulación de los derechos constitucionales.

En este punto, vale destacar que en materia de derechos constitucionales la potestad reglamentaria consagrada en el numeral 13 del artículo 147 de la Constitución, está encaminada precisamente a viabilizar la aplicación, tanto de las leyes como de los instrumentos internacionales de derechos humanos que forman parte del bloque de constitucionalidad, con el objeto de garantizar el ejercicio de los derechos, siempre que de su contenido no se desprenda una afectación a la esfera material de los mismos.

Resulta interesante mencionar además que el nuevo paradigma constitucional ecuatoriano se concentra esencialmente en la garantía de los derechos; en tal virtud, el derecho al refugio adquiere una significativa importancia en nuestro actual sistema garantista, en la medida en que este surge precisamente de la necesidad de restablecer derechos humanos mínimos de quienes han sido obligados a abandonar sus países de origen o residencia por persecuciones fundadas en motivos tales como, raza, religión, pensamiento político, nacionalidad, entre otros.

De ahí que el artículo 41 de la Constitución, de conformidad con la ley y los instrumentos internacionales de derechos humanos, reconoce el derecho de las

⁵ Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, publicada en el suplemento del Registro Oficial N.º 52 del 22 de octubre de 2009.

⁶ Art. 11. El ejercicio de los derechos se regirá por los siguientes principios. 4. Ninguna norma jurídica podrá restringir el contenido de los derechos o garantías constitucionales.



personas al asilo y refugio garantizando su protección especial; de la misma manera, el artículo 40 de la Constitución consagra el principio a través del cual ningún ser humano puede ser considerado como ilegal por su condición migratoria, más aún en el caso de migraciones forzosas por vulneraciones sistemáticas a derechos humanos. Como corolario de lo anterior, conforme fue señalado precedentemente, el Ecuador es signatario de dos de los principales instrumentos internacionales adoptados bajo el auspicio de las Naciones Unidas para la protección de los refugiados: la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951 y el Protocolo sobre el Estatuto de los Refugiados de 1967.

Desde esta perspectiva, es evidente que bajo el marco de protección constitucional e internacional descrito, la norma jurídica acusada de inconstitucional no regula de forma general el contenido y alcance del derecho al refugio, sino que coadyuva a asegurar su pleno ejercicio sin que tal situación vulnere el principio de reserva de ley, al establecer requisitos básicos para la configuración de la condición de refugiada o refugiado, complementando de tal forma la regulación que corresponde a la Ley de Extranjería⁷ en relación a la situación de los extranjeros residentes en el Ecuador. Se advierte entonces que la emisión del Reglamento para la aplicación en el Ecuador del derecho al refugio en la medida en que establece un procedimiento que garantiza el cumplimiento del citado derecho, se ajusta a lo dispuesto en el artículo 11 numeral 3 de la Constitución, que con relación a los derechos señala “[n]o podrá alegarse falta de norma jurídica para justificar su violación o desconocimiento [...] ni para negar su reconocimiento”.

Con las consideraciones anotadas, esta Corte Constitucional observa que la regulación de la aplicación en el Ecuador del derecho al refugio a través del reglamento contenido en el Decreto Ejecutivo N.º 1182 no resulta incompatible con el principio de reserva de ley, por lo que en este punto la norma que se analiza no adolece de constitucionalidad.

Control material

Para ejercer el control material de las normas reglamentarias acusadas se analiza su incompatibilidad con el contenido material de las disposiciones constitucionales; así, para el análisis respectivo se plantean los siguientes problemas jurídicos:

⁷ Ley de Extranjería. Registro Oficial 454 del 04 de noviembre de 2004.

2. Los plazos contenidos en los artículos 27, 33 y 48 del decreto ejecutivo N.º 1182 ¿vulneran el derecho constitucional a la igualdad, contenido en el artículo 11 numeral 2 de la Constitución?

De los argumentos de las demandas de inconstitucionalidad que se analizan con relación a los plazos contenidos en los artículos 27, 33 y 48 del Decreto Ejecutivo N.º 1182, se desprende una aparente vulneración al artículo 11 numeral 2 de la Constitución que trata del derecho constitucional a la igualdad. En tal virtud, para confrontar las disposiciones acusadas con la norma constitucional descrita es preciso realizar previamente un ejercicio exegético en torno al principio de igualdad.

Pues bien, en lo que concierne a la igualdad, la Constitución consagra en el artículo 11 numeral 2 el derecho por el cual se establece que todas las personas son iguales y gozan de los mismos derechos, deberes y oportunidades, sin que nadie pueda ser discriminado por motivos tales como etnia, religión, sexo, filiación política, orientación sexual, condición socio-económica, entre otros.

Igualmente, es preciso anotar que existe una distinción entre la denominada igualdad formal o igualdad ante la ley, y la igualdad material o igualdad real. En términos jurídicos ambos tipos de igualdad poseen un mismo núcleo común que consiste en la comparabilidad de ciertas características para establecer su aplicación; no obstante, divergen en sus efectos, enfocándose el primer tipo en la restricción de la discriminación y el segundo en el respeto a la diferencia. Así, la igualdad formal tiene relación con la garantía de identidad de trato a todos los destinatarios de una norma jurídica, evitando la existencia injustificada de privilegios, mientras que la igualdad material no tiene que ver con cuestiones formales, sino con la real posición social del individuo a quien va a ser aplicada la ley, con el objetivo de evitar injusticias. Esta clasificación se encuentra contenida en el artículo 66 numeral 4 de la Constitución, que consagra el derecho de las personas: “[...] a la igualdad formal, igualdad material y no discriminación”.

Teniendo en cuenta estos aspectos se observa que los argumentos de los accionantes en las demandas de inconstitucionalidad se dirigen a advertir la vulneración del derecho a la igualdad formal, en tanto señalan que los artículos 27, 33 y 48 del Decreto Ejecutivo N.º 1182 contienen plazos excesivamente cortos para acceder al procedimiento de refugio en relación con aquellos que fija el Estatuto del Régimen Jurídico Administrativo de la Función Ejecutiva (en adelante ERJAFE) para otros procedimientos administrativos.



Partiendo de esta consideración, conviene reparar que los artículos acusados de inconstitucionalidad establecen lapsos para el procedimiento de determinación de la condición de refugiada o refugiado. Así, el artículo 27 del Decreto Ejecutivo 1182 señala que toda solicitud de reconocimiento de refugio será presentada dentro de un plazo de 15 días posteriores al ingreso a territorio ecuatoriano directamente por la persona interesada o por un representante debidamente autorizado. El artículo 33 precisa que en caso de calificarse la solicitud como inadmisibles, por infundada o abusiva, el peticionario tendrá un plazo de hasta 3 días a partir de la notificación de la inadmisibilidad para interponer recursos administrativos, regularizar su calidad migratoria o abandonar el país. Finalmente, el artículo 48 fija el término de 5 días a partir del día siguiente de notificación, para interponer recurso de apelación de las resoluciones emitidas por la Dirección de Refugio y/o por la Comisión para determinar la condición de refugiada o refugiado.

Para resolver la cuestión planteada por los accionantes es preciso examinar los plazos de admisión de solicitudes, presentación de recursos administrativos e interposición de recursos de apelación establecidos en el procedimiento administrativo de determinación de la condición de refugiada o refugiado en el Ecuador, confrontándolos con aquellos fijados en el ERJAFE para el procedimiento administrativo común de los órganos y entidades que integran la Administración Pública Central e Institucional y que dependen de la Función Ejecutiva, con la finalidad de determinar si, efectivamente, existe una vulneración al derecho de igualdad.

De esta manera, en relación al procedimiento administrativo y específicamente a la interposición de recursos de impugnación, señala el artículo 33 del Reglamento para la aplicación en el Ecuador del derecho al refugio, que una vez calificada una solicitud como inadmisibles por infundada o abusiva por parte de la Dirección de Refugio, el solicitante podrá interponer los correspondientes recursos administrativos dentro de un plazo de hasta 3 días. Por otro lado, el artículo 48 de la misma norma infralegal determina que frente a las resoluciones de la Dirección de Refugio y de la Comisión puede interponerse recurso de apelación dentro del término de 5 días a partir del día siguiente de realizada la notificación.

En el mismo sentido y en analogía de los procedimientos antes descritos, el Estatuto del Régimen Jurídico Administrativo de la Función Ejecutiva establece

64

en sus artículos 175 y 177⁸ los plazos para el procedimiento administrativo común que rigen en la interposición del recurso de reposición y de apelación, respectivamente. Así, de conformidad con el artículo 175 del ERJAFE, el recurso de reposición que constituye un recurso de impugnación se presenta en contra de actos administrativos que pongan fin a la vía administrativa y que afecten derechos subjetivos; su interposición se realiza ante el mismo órgano de la administración que los hubiere dictado dentro del plazo de 15 días; mientras que el recurso de apelación que constituye también un recurso de impugnación se presenta ante los ministros de Estado o ante el máximo órgano de dicha administración frente a actos administrativos que pongan fin a la vía administrativa y su plazo es igualmente de 15 días contados a partir del día siguiente al de su notificación.

Es fundamental anotar que tanto los recursos de impugnación que establece el Reglamento para la aplicación en el Ecuador del derecho al refugio, como aquellos que se desprenden del procedimiento administrativo común de los órganos y entidades que integran la Administración Pública Central e Institucional de la Función Ejecutiva, tienen como objetivo garantizar una nueva revisión de las cuestiones de hecho y de derecho que fueron analizadas en el proceso administrativo anterior. Así pues, la segunda revisión realizada por el mismo órgano o por un órgano superior hace que las personas se sientan tuteladas en sus derechos frente a la potencial enmienda de situaciones injustas o agravantes; de ahí que tanto en los procedimientos judiciales como en los

⁸ Art. 175.- Plazos. 1. El plazo para la interposición del recurso de reposición será de 15 días, si el acto fuera expreso. Si no lo fuera, el plazo será de dos meses y se contará, para otros posibles interesados, a partir del día siguiente a aquel en que, de acuerdo con su normativa específica, se produzca el acto presunto. Transcurridos dichos plazos, únicamente podrá interponerse recurso contencioso - administrativo, sin perjuicio, en su caso, de la procedencia del recurso extraordinario de revisión.

2. El plazo máximo para dictar y notificar la resolución del recurso será de dos meses.

3. Contra la resolución de un recurso de reposición no podrá interponerse de nuevo dicho recurso. Contra la resolución de un recurso de reposición podrá interponerse el recurso de apelación, o la acción contencioso - administrativa, a elección del recurrente.

Art. 177.- Plazos.

1. El plazo para la interposición del recurso de apelación será de 15 días contados a partir del día siguiente al de su notificación.

Si el acto no fuere expreso, el plazo será de dos meses y se contará, para otros posibles interesados, a partir del día siguiente a aquel en que, de acuerdo con su normativa específica, se produzcan los efectos del silencio administrativo.

Transcurridos dichos plazos sin haberse interpuesto el recurso, la resolución será firme a todos los efectos.

2. El plazo máximo para dictar y notificar la resolución será de dos meses. Transcurrido este plazo sin que recaiga resolución, se entenderá favorable el recurso.

3. Contra la resolución de un recurso de apelación no cabrá ningún otro recurso en vía administrativa, salvo el recurso extraordinario de revisión en los casos aquí establecidos.

administrativos, el ordenamiento jurídico ecuatoriano garantiza la instancia plural.

Una vez que se ha advertido la misma finalidad de protección en los recursos de impugnación que se analizan, no se observa por cuenta de qué los plazos para la interposición de los mismos en el procedimiento para la determinación de la condición de refugiada o refugiado resultan menores de aquellos que contiene el ERJAFE y que corresponden al procedimiento administrativo común de la Administración Pública Central e Institucional de la Función Ejecutiva. En efecto, para la interposición de los recursos administrativos en el procedimiento para determinar la condición de refugiada o refugiado se establece el plazo de 3 días, que frente al plazo de 15 días que rige para la interposición del análogo recurso administrativo de reposición resulta efectivamente menor. De la misma manera, el plazo de 5 días para la interposición del recurso de apelación en el procedimiento de refugio resulta breve en comparación con su símil contenido en el Estatuto del Régimen Jurídico Administrativo de la Función Ejecutiva.

Procede analizar si la diferencia de plazos detallada es o no injustificada y en tal medida si vulnera o no el derecho de igualdad, considerando además que esta Corte Constitucional ha sido enfática en señalar que el concepto de igualdad no significa una igualdad de trato uniforme, sino más bien un trato igual en situaciones idénticas y un trato diferente en situaciones diversas, añadiendo que dentro del ordenamiento jurídico existen disposiciones legales cuya aplicación se ha establecido previamente para hechos fácticos y actores sociales concretos⁹. En este punto, es importante señalar que una distinción no justificada razonablemente deviene en discriminación; así, en el caso sub júdice no se observa mayor diferencia en el propósito que deriva de la interposición de los recursos de impugnación en el procedimiento administrativo para la determinación de la condición de refugiada o refugiado de aquellos recursos contenidos en los procedimientos que regula el ERJAFE en contra de actos administrativos, en razón que los dos tienden a garantizar la protección de las personas frente a la posible afectación de sus derechos subjetivos.

Adicionalmente, la diferenciación descrita genera una injustificada distinción o segregación que atenta contra la igualdad, al otorgar plazos menores de impugnación a las personas que solicitan el derecho humano al refugio. En este sentido, las disposiciones reglamentarias cuestionadas no consideran la protección especial que el artículo 41 de la Constitución consagra a favor de las

⁹ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 002-13-SEP-CC, caso N.º 1917-11-EP.

personas refugiadas o solicitantes de refugio, a quienes sobre la base del andamiaje normativo nacional e internacional se les reconoce derechos mínimos en razón de su especial condición de vulnerabilidad.

De la anterior afirmación deriva también que el artículo 27 del Reglamento para la aplicación en el Ecuador del derecho al refugio, al establecer para la interposición de toda solicitud de reconocimiento de la condición de refugiada o refugiado el plazo de 15 días a partir del ingreso a territorio ecuatoriano, resulta igualmente injusto en tanto contiene un período mínimo. Así, no se considera tampoco la forma abrupta y traumática de ruptura espacio-temporal que enfrentan las personas que por fundados temores a ser perseguidos por motivos de raza, religión, nacionalidad, género, etc., no quieren o no pueden acogerse a la protección de su Estado.

En estas circunstancias, conminar a una persona que está sometida al padecimiento de sentimientos de desarraigo y reconstrucción en territorio ajeno, al cumplimiento de un breve espacio de tiempo para la presentación de una solicitud de refugio con la amenaza de perder tal derecho si no cumpliera dicho plazo, deriva inevitablemente en la agudización de la difícil situación que representa el desplazamiento forzoso. Precisamente es por esto que la Constitución, en su artículo 35 reconoce a quienes se encuentran en tal condición la calidad de grupos de atención prioritaria.

En este punto, vale insistir en la afectación a la igualdad cuando una distinción de trato carece de una justificación objetiva y razonable; en tanto, no parece justificarse la concesión de un corto plazo de estadía en el territorio ecuatoriano para quien pretende acogerse al derecho al refugio, en comparación de los tres meses que el numeral 9 del artículo 12 de la Ley de Extranjería concede a los visitantes temporales con fines lícitos para permanecer en territorio nacional.

En suma, de las consideraciones anotadas se desprende que los plazos para la interposición de los recursos de impugnación contenidos en los artículos 33 y 48 del Reglamento para la aplicación en el Ecuador del derecho al refugio vulneran el derecho de igualdad, en tanto existe una injustificada diferencia entre estos plazos y aquellos que establece el ERJAFE para el procedimiento administrativo común, considerando que ambos procuran la protección de derechos subjetivos en la sustanciación de procesos ante los órganos y entidades que integran la Administración Pública Central e Institucional y que dependen de la Función Ejecutiva.

De la misma forma, se observa vulneración al derecho de igualdad en el plazo que fija el artículo 27 de la misma norma infralegal, en razón de la ausencia de una justificación objetiva y razonable que precise la finalidad y efectos que se pretenden con el establecimiento de un término de 15 días para quien solicita refugio, en contraposición de los tres meses que la Ley de Extranjería concede a los visitantes temporales con fines lícitos para permanecer en territorio nacional.

Por consiguiente, se advierte que los plazos contemplados en los artículos 27, 33 y 48 del Reglamento para la aplicación en el Ecuador del derecho al refugio evidencian un vicio de inconstitucionalidad por la forma al vulnerar el derecho de igualdad. En conclusión, tomando en cuenta el principio de conservación del derecho y procurando la armonización de las disposiciones con los derechos constitucionales, esta Corte Constitucional considera conveniente ajustar el contenido de los artículos detallados desde la perspectiva constitucional mediante una sentencia integradora en la modalidad sustitutiva¹⁰ de la siguiente manera: 1) En el artículo 27 del Reglamento para la aplicación en el Ecuador del derecho al refugio se sustituye el plazo de 15 días por el plazo de tres meses; 2) en el artículo 33 del Reglamento para la aplicación en el Ecuador del derecho al refugio se sustituye el plazo de 3 días por el plazo de 15 días; y, 3) en el artículo 48 del Reglamento para la aplicación en el Ecuador del derecho al refugio se sustituye el plazo de 5 días por el plazo de 15 días.

3. La definición de refugiada o refugiado contenida en el artículo 8 del Decreto Ejecutivo N.º 1182 ¿es incompatible con el artículo 11 numeral 3 de la Constitución, que establece la aplicación directa de los derechos y garantías establecidos en los instrumentos internacionales de derechos humanos?

Señalan los accionantes en sus demandas de inconstitucionalidad que la definición de refugiada o refugiado contenida en el artículo 8 del Decreto Ejecutivo N.º 1182 resulta incompatible con el artículo 11 numeral 3 de la Constitución, que en su parte pertinente reza: “Los derechos y garantías establecidos en la Constitución y en los instrumentos internacionales de derechos humanos serán de directa e inmediata aplicación por y ante cualquier servidora o

¹⁰ Esta Corte Constitucional del Ecuador, en ejercicio de sus facultades constitucionales y en atención al principio de conservación del Derecho a través del cual la declaración de inconstitucionalidad de una norma solo debe realizarse como *ultima ratio*, ha dictado varias sentencias constitucionales modulando el contenido de las disposiciones cuestionadas, así, a manera de ejemplo se citan las siguientes: sentencia N.º 008-13-SCN-CC, casos N.º 0033-09-CN y otros (aditiva e interpretativa); sentencia N.º 003-13-SIN-CC, casos N.º 0042-11-IN y otros (reductora); sentencia N.º 045-13-SEP-CC, caso N.º 0499-11-EP (interpretativa).

servidor público, administrativo o judicial, de oficio o a petición de parte”; en la medida en que el artículo acusado contiene la definición de refugiada o refugiado que establece la Convención sobre Refugiados de 1951, omitiendo la que consagra la Declaración de Cartagena de 1984, que a criterio de los accionantes posee un concepto más favorable para la aplicación del derecho humano al refugio.

En tal virtud, se observa que el artículo 8 del Decreto Ejecutivo N.º 1182 establece:

Será reconocida como refugiada en el Ecuador, toda persona que debido a fundados temores de ser perseguida por motivos de raza, religión, nacionalidad, pertenencia a determinado grupo social u opiniones políticas, se encuentre fuera de su país de nacionalidad y no pueda o, a causa de dichos temores, no quiera acogerse a la protección de tal país; o que, careciendo de nacionalidad y hallándose, a consecuencia de tales acontecimientos fuera del país donde antes tuviera su residencia habitual, no pueda o a causa de dichos temores, no quiera regresar a él.

Ahora bien, es evidente que la normativa transcrita reproduce íntegramente el contenido del numeral 2 del artículo 1 denominado “*definición del término refugiado*” de la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados adoptada en Suiza el 28 de julio de 1951 y ratificada por el Ecuador el 17 de agosto de 1955¹¹. Frente a este enunciado conviene hacer notar que la Convención sobre el Estatuto de Refugiados de 1951 establece un marco amplio de aplicación para la protección de las y los refugiados, consagrando a favor de quienes se encuentran en tal condición garantías mínimas y derechos básicos.

En el mismo sentido, en relación a la ampliación de la definición de refugiada o refugiado que consta en la Convención de 1951 se advierte que la Declaración de Cartagena sobre refugiados adoptada en noviembre de 1984 establece que la definición o concepto de refugiada o refugiado recomendable para su utilización en la región es aquella que además de contener los elementos de la Convención de 1951 y el Protocolo de 1967 considere también como refugiadas o refugiados

¹¹ Artículo 1. Definición del término “refugiado” [...] 2) Que, como resultado de acontecimientos ocurridos antes del 1.º de enero de 1951 y debido a fundados temores de ser perseguida por motivos de raza, religión, nacionalidad, pertenencia a determinado grupo social u opiniones políticas, se encuentre fuera del país de su nacionalidad y no pueda o, a causa de dichos temores, no quiera acogerse a la protección de tal país; o que, careciendo de nacionalidad y hallándose, a consecuencia de tales acontecimientos, fuera del país donde antes tuviera su residencia habitual, no pueda o, a causa de dichos temores, no quiera regresar a él.



a “las personas que han huido de sus países porque su vida, seguridad o libertad han sido amenazadas por la violencia generalizada, la agresión extranjera, los conflictos internos, la violación masiva de los derechos humanos u otras circunstancias que hayan perturbado gravemente el orden público”¹².

En este orden de ideas, cabe destacar que la Declaración de Cartagena constituye exclusivamente un instrumento auxiliar a la Convención de 1951 y al Protocolo de 1967 sobre el Estatuto de los refugiados y no tiene carácter vinculante. No obstante, resulta innegable que la ampliación del concepto de refugiada o refugiado establece un mayor fortalecimiento en la protección y asistencia a las personas refugiadas, considerando en tal condición no solo a quienes sean perseguidos por motivos injustos, sino además a quienes han huido de sus países porque su vida, seguridad o libertad han sido amenazadas por la violencia generalizada, la agresión extranjera, los conflictos internos, la violación masiva de los derechos humanos u otras circunstancias que hayan perturbado gravemente el orden público.

Tal situación analizada a la luz del texto constitucional se relaciona efectivamente con el artículo 11 numeral 3 de la Constitución, que establece la aplicación directa de los derechos y garantías establecidos en instrumentos internacionales de derechos humanos, en concordancia con el artículo 426 de la Norma Fundamental, que consagra la aplicación directa de las normas previstas en instrumentos internacionales de derechos humanos siempre que sean más favorables a las establecidas en la Constitución. En el mismo sentido, el artículo 41 del texto constitucional consagra el reconocimiento de los derechos de asilo y refugio de acuerdo con la ley y los instrumentos internacionales de derechos humanos.

A partir de lo anterior importa resaltar que de conformidad con el principio de derecho internacional *pro persona* la garantía del ejercicio de los derechos implica acudir a la norma más protectora o a la interpretación más extensiva cuando se trata de reconocer derechos protegidos. En tal virtud, considerando que la Declaración de Cartagena constituye un instrumento internacional de derechos humanos y la ampliación de la definición de refugiada o refugiado que consta en su conclusión tercera corresponde a una proposición más favorable al contenido y ejercicio del derecho humano al refugio, el artículo 8 del Decreto Ejecutivo N.º 1182 debió considerar tal definición junto con aquella que establece la Convención sobre el Estatuto de Refugiados de 1951.

¹²Conclusión tercera de la Declaración de Cartagena sobre refugiados adoptada en noviembre de 1984.

Bajo estos aspectos, en concordancia con el sistema garantista ecuatoriano, es preciso propugnar una mayor protección para las personas refugiadas, identificando como insuficiente la definición adoptada en la Convención de 1951, en tanto no contempla nuevas situaciones que originan que las personas migren forzosamente de su país para solicitar refugio en otro. En consecuencia, esta Corte establece que la definición de refugiada o refugiado, contenida en el artículo 8 del Decreto Ejecutivo N.º 1182, es constitucional, siempre que se agregue como segundo inciso, lo siguiente: “las personas que han huido de sus países porque su vida, seguridad o libertad han sido amenazadas por la violencia generalizada, la agresión extranjera, los conflictos internos, la violación masiva de los derechos humanos u otras circunstancias que hayan perturbado gravemente el orden público”.

4. Los artículos 9, 19, 20, 21, 24, 25, 26, 31, 34, 47, 48, 49, 50, 52, 54 y 55 del Decreto Ejecutivo N.º 1182 ¿vulneran el principio de no devolución, reconocido en el primer inciso del artículo 41 de la Constitución?

En el caso objeto de análisis, los legitimados activos mencionan que los artículos 9, 19, 20, 21, 24, 25, 26, 31, 34, 47, 48, 49, 50, 52, 54 y 55 del Decreto Ejecutivo N.º 1182 vulneran el principio de no devolución reconocido en el primer inciso del artículo 41 de la Constitución, en tanto todos ellos, a criterio de los accionantes, constituyen filtros tendientes a determinar la inadmisión de la solicitud de refugio, el rechazo de la condición de solicitante, el castigo indirecto por la permanencia ilegal y la expulsión, devolución o extradición.

A partir de las ideas expuestas, conviene establecer de forma inicial cuál es el contenido y alcance constitucional del principio de no devolución contenido en el artículo 41 de la Constitución. Así, como ya se señaló, el artículo 41 de la Norma Fundamental consagra los derechos de asilo y refugio de acuerdo con la ley y los instrumentos internacionales de derechos humanos y reconoce a favor de quienes se encuentran en tal condición, el principio de no devolución.

Ahora bien, el principio de protección de no devolución, también denominado “*no-refoulement*” enuncia esencialmente la obligación de los Estados de no devolver a una persona a su país de origen cuando su vida o libertad corren peligro, e incluye la prohibición del rechazo en las fronteras, constituyéndose la



columna vertebral del sistema jurídico protector de las personas refugiadas¹³. Es fundamental anotar que este principio restringe la posibilidad de poner en riesgo la vida o seguridad de quien busca refugio o se acoge a él mediante el rechazo o la devolución, y se encuentra consagrado en el artículo 33 de la Convención de 1951 que en su parte pertinente señala “Ningún Estado Contratante podrá por expulsión o devolución, poner en modo alguno a un refugiado en las fronteras de territorios donde su vida o su libertad peligre por causa de su raza, religión, nacionalidad, perteneciente a determinado grupo social, o de sus opiniones políticas”.

De la misma manera, la Convención Interamericana de Derechos Humanos o Pacto de San José, suscrita en noviembre de 1969, dispone en el numeral 8 del artículo 22 denominado derecho de circulación y de residencia, que en ningún caso el extranjero puede ser expulsado o devuelto a otro país, sea o no de origen, donde su derecho a la vida o a la libertad personal esté en riesgo de violación a causa de raza, nacionalidad, religión, condición social o de sus opiniones políticas.

Este principio imperativo es también recogido por la Declaración de Cartagena de 1984, que en su conclusión quinta establece la no devolución como la piedra angular de la protección internacional de las refugiadas y refugiados, y señala que debe reconocerse y respetarse en el estado actual del derecho internacional como un principio de *juscogens*. Así, el Estado ecuatoriano también ha reiterado su importancia al establecer en el artículo 9 del Decreto Ejecutivo acusado de inconstitucional que ninguna persona será rechazada o excluida en la frontera, devuelta, expulsada, extraditada, o sujeta a medida alguna que le obligue o exponga a retomar al territorio donde su vida, libertad, seguridad o integridad estén en riesgo.

Con tales consideraciones, en el caso sub júdice los accionantes mencionan que los artículos 9, 19, 20, 21, 24, 25, 26, 31, 34, 47, 48, 49, 50, 52, 54 y 55 del Decreto Ejecutivo N.º 1182 vulneran el principio de no devolución, por las siguientes razones:

El segundo inciso del artículo 9 del Reglamento para la aplicación en el Ecuador del derecho al refugio, establece que no se aplicará el principio de no devolución “para el refugiado o solicitante de refugio que sea considerado por razones

¹³ Jaime Ruiz de Santiago, “Consideraciones generales acerca del derecho internacional de los refugiados” en *Serie: Estudios de Derechos Humanos. Tomo II*, San José, p. 11.

debidamente fundamentadas, un peligro para la seguridad del país o el orden público, o que habiendo recibido condena definitiva por un delito particularmente grave, constituya una amenaza para la comunidad ecuatoriana”. Dentro de este marco, la inconstitucionalidad acusada se dirige a determinar que la descrita disposición vulnera el artículo 32 de la Convención de 1951 al incorporar una cláusula adicional a las dos razones taxativas que establece dicho artículo para privar a una persona de la protección, esto es, por seguridad nacional o por orden público.

En tal razón, el principal argumento de los accionantes gira en torno a alegar que la determinación de la causal adicional vulnera el principio de no devolución en la medida en que inobserva lo dispuesto en el numeral 1 del artículo 32 de la Convención de 1951 al generar una razón que no prevé el instrumento internacional para la expulsión de una persona refugiada. Así, en lo que respecta a este enunciado, esta Corte Constitucional advierte que la misma Convención citada por los legitimados activos en el numeral 2 del artículo 33 establece que no podrá acogerse a la beneficios de la no devolución “el refugiado que sea considerado, por razones fundadas, como un peligro para la seguridad del país donde se encuentra, o que, habiendo sido objeto de una condena definitiva por un delito particularmente grave, constituya una amenaza para la comunidad de tal país”.

De esta forma, es necesario precisar que el artículo 9 del Reglamento para la aplicación en el Ecuador del derecho al refugio no hace sino recoger las causales por medio de las cuales no es posible acogerse a la protección del principio de no devolución, contenidas en la Convención de 1951. Además, es claro que la disposición reglamentaria procura proteger el ejercicio más amplio posible de derechos y libertades a favor de las personas que gozan de la calidad de refugiadas o de quienes solicitan dicho amparo, resguardando a la vez la seguridad de la sociedad y del Estado ecuatoriano, sin que esto implique restricción injustificada de derechos.

Por otra parte, la inconstitucionalidad alegada con relación a los artículos 19, 20, 21, 24, 25, 26 y 31 del Reglamento para la aplicación en el Ecuador del derecho al refugio, se sustenta en determinar que dichas normas vulneran el principio de no devolución, en tanto implican el rechazo de la solicitud de admisión de refugio y/o la expulsión del solicitante.

En lo que aquí interesa, el artículo 19 dispone que toda solicitud de la condición de refugiado pasará por el proceso de registro y admisibilidad; el artículo 20



establece que toda solicitud de la condición de refugiada o refugiado admitida a proceso deberá ser resuelta por la Comisión en un plazo de hasta 4 meses, que podrá extenderse por 30 días más; el artículo 21 señala que toda información provista en la solicitud de refugio es susceptible de verificación en cualquier tiempo, pudiendo dar lugar a las acciones legales correspondientes; y el artículo 31 dispone la determinación de la admisibilidad o inadmisibilidad de la solicitud por parte de la Dirección de Refugio.

La cuestión central entonces se plantea alrededor de la admisibilidad o no a trámite de la solicitud de refugio y de la posibilidad de verificación de la misma en cualquier tiempo. Sobre lo anotado, vale traer a colación que la calidad de refugiada o refugiado se adquiere, internacionalmente, luego de solicitar su admisión en un país de asilo seguro para el otorgamiento de tal calidad, el que le garantiza el derecho a no ser regresado forzosamente al país donde su supervivencia se encuentra amenazada. No obstante, el otorgamiento de esta calidad procede solo después de la sustanciación de un proceso tendiente a determinar si de conformidad con los requisitos que establece el marco legal nacional e internacional es posible conceder a una persona la condición de refugiada. Si bien el refugio equivale a un derecho humano, eso no implica que pueda ser concedido sin un análisis previo, es decir, no puede restringirse la potestad del Estado para determinar la admisibilidad o inadmisibilidad de una petición de refugio, siempre que tal procedimiento asegure las garantías del debido proceso.

Como corolario de lo anterior, la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados adoptada el 28 de julio de 1951 en el marco de las Naciones Unidas, establece en su artículo 1 letra F que no pueden acceder a tal condición las personas que han cometido un delito contra la paz, un delito de guerra o un delito contra la humanidad; o quien ha cometido un grave delito común fuera del país de refugio, lo que comporta que aunque todas las personas son potenciales titulares de este derecho, la titularidad propiamente dicha solo se adquiere a través del cumplimiento de los aspectos que en relación a este derecho establecen los pertinentes instrumentos internacionales, así como el ordenamiento jurídico de cada país, de conformidad con el artículo 12 numeral 1 de la citada Convención de 1951.

En el caso objeto de análisis, según establecen los artículos 19, 20, 21 y 31 del Reglamento para la aplicación en el Ecuador del derecho al refugio, toda solicitud de la condición de refugiada o refugiado debe pasar por un proceso de admisibilidad que será sustanciado y resuelto por la Dirección de Refugio como

②

autoridad competente del Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio e Integración, (hoy Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana). Así, una vez admitida a trámite la solicitud de refugio, esta deberá ser resuelta en un plazo de 4 meses, pudiendo extenderse hasta por 30 días. Finalmente, se determina que toda información provista en la solicitud de refugio es susceptible de verificación en cualquier tiempo y constituye declaración ante autoridad pública, de lo que se desprende que no existe vulneración a garantías del debido proceso en la medida en que junto a la solicitud de refugio, el peticionario tiene la oportunidad de adjuntar los elementos probatorios que acrediten los requisitos para el reconocimiento del derecho de refugio.

En el mismo sentido, los argumentos que acusan la constitucionalidad de los artículos 24, 25 y 26 del Reglamento para la aplicación en el Ecuador del derecho al refugio subrayan la posibilidad de expulsión del solicitante frente a la presentación de solicitudes infundadas, abusivas e ilegítimas. Con el objeto de aclarar lo mencionado, vale apuntar que el artículo 24 destaca que la solicitud manifiestamente infundada es aquella que en su formulación presenta elementos completamente desvinculados con las definiciones de refugiada o refugiado vigentes en el Ecuador, con lo cual la normativa a aplicar constituye fundamentalmente los convenios y la declaración antes citada, así como el reglamento materia de análisis. El artículo 25 advierte que las solicitudes abusivas son aquellas que pueden presentar elementos fraudulentos que involucran engaños o que evidencian manipulación del proceso para obtener beneficios personales, de terceros, o colectivos, al igual que aquellas en las que la persona solicitante, sin necesidad de protección internacional, invoca la institución del refugio para evadir la acción de la justicia o el cumplimiento de las leyes. Mientras que de acuerdo al artículo 26, las solicitudes ilegítimas son las presentadas por personas sobre quienes existan motivos fundados para considerar que han cometido delitos, en territorio ecuatoriano.

En efecto, precisa el Reglamento para la aplicación en el Ecuador del derecho al refugio en su artículo 33 que en caso de calificar la solicitud como inadmisibles, por ser manifiestamente infundada o abusiva, la Dirección de Refugio declarará su inadmisión motivada, en tanto que cuando la solicitud de refugio hubiere sido inadmitida a trámite por ilegítima, el solicitante deberá abandonar inmediatamente el país. De los artículos descritos se infiere que la inadmisión de las solicitudes calificadas como infundadas, abusivas o ilegítimas es considerada por los accionantes como expulsión del solicitante del territorio nacional.

No obstante, en este punto resulta evidente que las disposiciones acusadas no revisten vicios de inconstitucionalidad, por cuanto su finalidad corresponde a la diferenciación entre solicitantes legítimos con fundados temores de persecución y/o violencia de aquellos extranjeros que intentan migrar al Ecuador por diferentes razones utilizando argumentos falsos para ser calificados como refugiadas o refugiados. Si bien estas cuestiones derivan en la inadmisión de la solicitud de refugio, y en el caso de las solicitudes ilegítimas en la expulsión inmediata del país, debe señalarse que la consagración plena del derecho humano al refugio no puede tener lugar en razón de abusos o fraudes deliberados, tales como falsa identidad, falsos documentos, falsas declaraciones, solicitud en otro país bajo otra identidad, entre otros. En este punto, hay que enfatizar que la finalidad de las disposiciones acusadas es evidentemente la protección de las personas que realmente necesitan acogerse al derecho de refugio, inadmitiendo por razones objetivas las solicitudes que no se ajusten a los parámetros nacionales e internacionales para la aplicación de este derecho.

En lo que se refiere a los artículos 34, 47, 48, 49, 50, 52, 54 y 55 del Reglamento para la aplicación en el Ecuador del derecho al refugio, también acusados de inconstitucionalidad, es menester señalar que estos hacen mención a procedimientos posteriores a la admisión a trámite de la solicitud de refugio, esto es, el procedimiento de elegibilidad, los recursos de impugnación, la cesación de la condición de refugiada o refugiado y la extinción y revocatoria de la citada condición.

En términos generales, los accionantes aducen que dichas disposiciones vulneran el principio de no devolución, en razón de: 1. Ratificar que no puede acogerse a este principio quienes sean considerados como un peligro para la seguridad del país o el orden público (artículo 34); 2. La deportación del solicitante que hubiere recibido resolución negativa en segunda y última instancia administrativa (artículos 47, 48 y 49); 3. La deportación del solicitante durante la tramitación del recurso extraordinario de revisión (artículo 50); 4. La cesación de la persona refugiada cuando incurra en las causales contempladas en la sección C) del artículo 1 de la Convención de 1951 (artículo 52); 5. La extinción de la condición de refugiada o refugiado cuando se determine con posterioridad tal disposición carece de fundamento (artículo 54); y, 6. La revocatoria de la condición de refugiada o refugiado cuando se determine que la persona refugiada se ha visto inmersa en delitos o situaciones que atenten contra la seguridad del Estado (artículo 55).

Cabe entonces examinar las disposiciones anotadas a la luz del argumento expuesto por los accionantes, con la finalidad de determinar si efectivamente existen vicios de constitucionalidad. Así, con relación al artículo 34 del Reglamento para la aplicación en el Ecuador del derecho al refugio, que refiere las razones que privan a una persona de la protección del principio de no devolución, debe señalarse que este ya fue analizado en el examen que se realizó del artículo 9 de la misma norma. De lo que allí consta no se observa inconstitucionalidad en la inaplicación del principio de no devolución para quienes por razones debidamente fundamentadas sean considerados un peligro para la seguridad del país o el orden público, o que habiendo recibido condena definitiva por un delito particularmente grave constituyan una amenaza para la comunidad ecuatoriana. Esto en razón que se evidencia en la disposición acusada un esfuerzo tanto por proteger el ejercicio más amplio posible de derechos y libertades a favor de quienes gozan de la calidad de refugiada o refugiado o de quienes solicitan dicho amparo, como resguardar a la vez la seguridad de la sociedad y del Estado ecuatoriano sin que esto implique restricción injustificada de derechos.

En la siguiente situación, que tiene relación con los artículos 47, 48 y 49 del Reglamento para la aplicación en el Ecuador del derecho al refugio, se desprende la deportación del solicitante de refugio que hubiere recibido una resolución negativa en segunda y última instancia administrativa. En tal virtud, se advierte que de conformidad con tales disposiciones, la autoridad competente para emitir resolución en segunda y definitiva instancia es el Ministro de Relaciones Exteriores, Comercio e Integración, (hoy Ministro de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana), quien debe resolver dentro del plazo de dos meses a partir de la fecha de interposición del recurso de apelación; así, si la resolución es negativa la persona interesada debe en un plazo no mayor de 15 días regularizar su situación migratoria o abandonar el país.

Todo lo dicho equivale pues, a un procedimiento adecuado de sustanciación y resolución de un recurso de apelación; evidenciándose por un lado, la posibilidad de impugnar una resolución administrativa ante la autoridad competente superior, y por otro lado, la obligación de dicha autoridad de resolver el pedido de impugnación en un plazo determinado asegurando las garantías del debido proceso. Dadas estas consideraciones, se identifica de lo anterior y de los argumentos de los accionantes, un cuestionamiento a la negación de la solicitud de refugio que genera consiguientemente la negación de los derechos que involucra tal calidad.



En este aspecto vale apuntar, que los derechos, en tanto discursos jurídicos consagran acciones u omisiones permitidas o prohibidas, o establecen condiciones para el ejercicio de derechos; no obstante, en algunos casos, estos operan como resultado de ciertas consideraciones normativas que permiten su pleno goce. En relación al derecho de refugio, su aplicación está restringida, para citar un ejemplo, a quienes han cometido un delito contra la paz, un delito de guerra o un delito contra la humanidad, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 1 letra F literal a) de la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados¹⁴, por lo que no podría exigirse la aceptación de la solicitud de refugio en todos los casos.

Resulta fundamental destacar que en atención al sistema constitucional ecuatoriano, que entre sus lineamientos propugna el principio de ciudadanía universal y el progresivo fin de la condición de extranjero como elemento transformador de las relaciones desiguales entre los países, especialmente Norte-Sur¹⁵, los artículos analizados deben interpretarse a la luz del reconocimiento de la mayor cantidad de derechos a favor de las personas extranjeras sin restricción excesiva e injustificada de su ingreso o permanencia, salvo las causales expresamente establecidas en la Constitución y en instrumentos internacionales de derechos humanos pertinentes.

De aquí se deriva que en tanto no existan negaciones arbitrarias de las solicitudes de refugio, los artículos 47, 48 y 49 del Reglamento para la aplicación en el Ecuador del derecho al refugio no adolecen de vicios de inconstitucionalidad.

La siguiente disposición acusada corresponde al artículo 50 del Reglamento que se analiza, misma que en su parte pertinente señala: “La resolución que se dicte en última instancia será susceptible del recurso extraordinario de revisión. Sin embargo, esto no impide que la persona a la cual se le haya negado la solicitud de refugio, sea deportada; salvo en los casos cuando resulta más que evidente un mal obrar por parte de la Comisión en el respectivo trámite”.

¹⁴ Convención sobre el Estatuto de los Refugiados, artículo 1, letra F, letra a) “A los efectos de la presente Convención, el término “refugiado” se aplicará a toda persona: [...]F. Las disposiciones de esta Convención no serán aplicables a persona alguna respecto de la cual existan motivos fundados para considerar: a) Que ha cometido un delito contra la paz, un delito de guerra o un delito contra la humanidad, de los definidos en los instrumentos internacionales elaborados para adoptar disposiciones respecto de tales delitos;”

¹⁵ Artículo 416 numeral 6. Constitución de la República del Ecuador, publicada en el Registro Oficial N.º 449 del 20 de octubre de 2008.

Cabe resaltar que el Estatuto de Régimen Jurídico Administrativo de la Función Ejecutiva consagra en el artículo 178 el denominado recurso extraordinario de revisión, mediante el cual es posible la revisión de actos o resoluciones firmes ante los ministros de Estado o las máximas autoridades de la Administración Pública Central autónoma, siempre que concurren determinadas causas¹⁶.

El objetivo de este recurso es permitir a la Administración la posibilidad de enmendar una resolución emitida con evidente error de hecho o de derecho o reformarla en razón de nuevos elementos probatorios. En tal razón, el órgano competente en el recurso de revisión se pronuncia no solo sobre la procedencia del recurso, sino también, en su caso, sobre el fondo de la cuestión resuelta por el acto recurrido. Adicionalmente, la interposición del recurso extraordinario de revisión en la vía administrativa no suspende la ejecución del acto administrativo impugnado, según señala el artículo 189 del ERJAFE¹⁷.

¹⁶Art. 178.- Recurso extraordinario de revisión.- Los administrados o los ministros de Estado o las máximas autoridades de la Administración Pública Central autónoma, en el caso de resoluciones expedidas por dichos órganos, por sus subordinados o por entidades adscritas, podrán interponer ante los ministros de Estado o las máximas autoridades de la Administración Pública Central autónoma la revisión de actos o resoluciones firmes cuando concurren alguna de las causas siguientes:

a) Que hubieren sido dictados con evidente error de hecho o de derecho que aparezca de los documentos que figuren en el mismo expediente o de disposiciones legales expresas; b) cuando con posterioridad aparecieren documentos de valor trascendental ignorados al expedirse el acto o resolución que se trate; c) Cuando en la resolución hayan influido esencialmente documentos o testimonios falsos declarados en sentencia judicial, anterior o posterior a aquella resolución; y, d) Cuando la resolución se hubiere expedido como consecuencia de uno o varios actos cometidos por funcionarios o empleados públicos tipificados como delito y así declarados en sentencia judicial firme.

¹⁷Art. 189.- Suspensión de la ejecución.

1. La interposición de cualquier recurso, excepto en los casos en que una disposición establezca lo contrario, no suspenderá la ejecución del acto impugnado.
2. No obstante lo dispuesto en el numeral anterior, el órgano a quien compete resolver el recurso, previa ponderación, suficientemente razonada, entre el perjuicio que causaría al interés público o a terceros dispondrá la suspensión y de oficio o a solicitud del recurrente suspenderá la ejecución del acto impugnado cuando la ejecución pudiera causar perjuicios de imposible o difícil reparación.
3. La ejecución del acto impugnado se entenderá suspendida si transcurridos quince días desde que la solicitud de suspensión haya sido presentada ante el registro del órgano competente para decidir sobre la misma, éste no hubiese dictado resolución expresa al respecto.
4. La suspensión se prolongará después de agotada la vía administrativa y los efectos de ésta se extenderán a la vía contencioso - administrativa. Si el interesado interpusiera acción contencioso administrativa, la administración se abstendrá de ejecutar el acto impugnado hasta que se produzca el correspondiente pronunciamiento judicial sobre la solicitud. Para lo cual, una vez interpuesta la acción contencioso administrativa, el órgano de la Administración Central se abstendrá de ejecutar el acto sobre el cual dispuso su suspensión hasta la finalización de la vía judicial.
5. Cuando el recurso tenga por objeto la impugnación de un acto administrativo que afecte a una pluralidad indeterminada de personas, la suspensión de su eficacia beneficiará incluso a quienes no hubieren recurrido del acto.



Así, de las características anotadas deriva la imposibilidad de homologar el recurso extraordinario de revisión en materia administrativa, respecto de aquel que se interpone en un procedimiento para determinar la condición de refugiada o refugiado, debido esencialmente a que dentro de este último proceso el recurrente estaría frente a un potencial peligro por causa de raza, religión, nacionalidad, pertenencia a determinado grupo social u opiniones políticas. De esta manera, no puede entenderse que el recurso de revisión en un proceso para la aplicación del derecho de refugio tiene el mismo efecto no suspensivo del acto administrativo, que es propio del recurso de revisión en otros procedimientos administrativos.

Por tanto, la presentación de un recurso de revisión en el proceso de aplicación del derecho de refugio debería suspender el acto o efectos del acto administrativo, con objeto de evitar la devolución de una persona al peligro de persecución; en tal razón, no es claro el motivo por el cual el artículo 50 del Decreto Ejecutivo N.º 1182 posibilita la deportación de una persona mientras se está sustanciando un recurso extraordinario de revisión, más aún cuando la decisión de negación de la solicitud de refugio aún puede ser reformada y en tanto modificar la situación jurídica del peticionario.

De aquí se deriva que planteada de esta forma la disposición jurídica acusada, efectivamente vulnera el principio constitucional que garantiza la no devolución de un solicitante de refugio cuando aún no se ha decidido definitivamente su situación jurídica, poniendo en riesgo la vida o libertad de una persona. Por tanto, de conformidad con las consideraciones anotadas, esta Corte Constitucional cree conveniente adecuar la constitucionalidad del artículo 50 del Decreto Ejecutivo N.º 1182, disponiendo la eliminación del segundo inciso. En consecuencia, el texto definitivo del artículo 50 del Decreto Ejecutivo N.º 1182 será el siguiente "Artículo 50.- La resolución que se dicte en última instancia será susceptible del recurso extraordinario de revisión".

Finalmente, del análisis de los artículos 52, 54 y 55 del Decreto Ejecutivo N.º 1182 que tratan de la cesación, extinción y revocatoria de la condición de persona refugiada, debe señalarse que estas determinaciones se encuentran condicionadas a la incursión de la refugiada o refugiado en determinadas causales o razones. De esta manera, de conformidad con el artículo 52, la persona cesa de la condición de refugiada cuando le sea aplicable una de las causales contempladas en la sección C) del artículo 1 de la Convención de las Naciones Unidas de 1951 sobre el Estatuto de los Refugiados. El artículo 54 establece que procede la extinción cuando se determine, con posterioridad a la resolución por la

cual se otorgó el Estatuto, que tal decisión carece de fundamento, bien porque la persona solicitante no satisfacía los criterios de inclusión y su reconocimiento se produjo por una representación inexacta o forjada de los hechos, o bien porque de haberse conocido aquellos hechos, se hubiera aplicado una de las cláusulas de exclusión. Mientras que el artículo 55 viabiliza la revocatoria cuando se determine que la persona refugiada se ha visto inmersa en delitos o situaciones que atenten contra la seguridad del Ecuador.

Se comprende así que las decisiones de cesación, revocatoria o extinción de la condición de refugiada o refugiado no son arbitrarias en la medida en que de conformidad con el artículo 76 numeral 7 literal I de la Constitución, estas deben ser adecuadamente motivadas y debido a que cada una de ellas responde a determinadas cláusulas previamente establecidas. Así, las razones por las que procede la cesación, revocatoria o extinción implican un cambio en la situación de la persona refugiada suscitado por ella misma, tales como el establecimiento voluntario en el país que había abandonado, la obtención de una nueva nacionalidad y la protección de esta, o la comisión de delitos que atenten contra el país de refugio.

Vale mencionar que la enunciación de las causales para cesación, revocatoria o extinción es exhaustiva y recoge aquellas que constan en instrumentos internacionales pertinentes, como la Convención de las Naciones Unidas de 1951 sobre el Estatuto de los Refugiados. En tal razón, la aplicación e interpretación de estas causales no vulnera el principio constitucional que garantiza la no devolución, y en tal razón, se observa que los artículos 52, 54 y 55 del Decreto Ejecutivo N.º 1182, no adolecen de inconstitucionalidad por el fondo.

III. DECISIÓN

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

SENTENCIA

1. Se aceptan parcialmente las demandas de acción pública de inconstitucionalidad por el fondo, en los siguientes términos:
 - a) Los plazos contemplados en los artículos 27, 33 y 48 del Reglamento para la aplicación en el Ecuador del derecho al refugio evidencian un vicio de

inconstitucionalidad al vulnerar el derecho de igualdad. En consecuencia, tomando en cuenta el principio de conservación del derecho se declara las siguientes inconstitucionalidades sustitutivas:

- a1. Sustitúyase el plazo de 15 días contenido en el artículo 27 del Reglamento para la aplicación en el Ecuador del derecho al refugio por el plazo de “tres meses”. Por tanto, el artículo será el siguiente:

“Artículo 27.- Toda solicitud de reconocimiento de la condición de refugiada o refugiado será presentada, dentro de un plazo de 3 meses posteriores al ingreso a territorio ecuatoriano, directamente por la persona interesada o por un representante debidamente autorizado, ante las siguientes autoridades:

1. Ante el Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio e Integración, (hoy Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana); o,

2. Ante las autoridades competentes del Ministerio del Interior, Policía Nacional o Fuerzas Armadas, en los lugares donde no existan Oficinas del Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio e Integración, (hoy Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana).

En el caso de autoridades de frontera, estas deberán permitir el ingreso al territorio ecuatoriano de los solicitantes de refugio.

Las solicitudes que no reúnan estos requisitos no serán admitidas”.

- a2. Sustitúyase el plazo de 3 días contenido en el artículo 33 del Reglamento para la aplicación en el Ecuador del derecho al refugio por el plazo de “15 días”; por tanto, el artículo será el siguiente:

“Artículo 33. En caso de calificar la solicitud como inadmisibles, por ser manifiestamente infundada o abusiva, la Dirección de Refugio declarará su inadmisión motivada, sin que para ello sea necesaria resolución por parte de la Comisión.

Una vez calificada la solicitud como inadmisibles por ser manifiestamente infundada o abusiva, en la notificación de inadmisión se establecerá un plazo de hasta 15 días para interponer recursos administrativos, regularizar su calidad migratoria o para abandonar el país.

Cuando la solicitud de refugio hubiere sido inadmitida a trámite por ilegítima, el solicitante deberá abandonar inmediatamente el país”.

- a3. Sustitúyase el plazo de 5 días contenido en el artículo 48 del Reglamento para la aplicación en el Ecuador del derecho al refugio por el plazo de “quince días”

“Artículo 48.- El recurso de apelación deberá ser interpuesto dentro del término de quince días a partir del día siguiente de realizada la notificación. No se aceptará a trámite ningún recurso de apelación interpuesto fuera del término establecido en este artículo.”

2. De conformidad con el artículo 5 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, esta Corte Constitucional, con el objeto de garantizar la vigencia de los derechos constitucionales y la supremacía constitucional, modula los efectos de la sentencia de la siguiente manera:

- a) Se declara constitucional el artículo 8 del Decreto Ejecutivo N.º 1182, agregando como segundo inciso lo siguiente “las personas que han huido de sus países porque su vida, seguridad o libertad han sido amenazadas por la violencia generalizada, la agresión extranjera, los conflictos internos, la violación masiva de los derechos humanos u otras circunstancias que hayan perturbado gravemente el orden público”. Por lo tanto, el artículo 8 queda de la siguiente manera:

“Artículo 8.- Será reconocida como refugiada en el Ecuador, toda persona que debido a fundados temores de ser perseguida por motivos de raza, religión, nacionalidad, pertenencia a determinado grupo social u opiniones políticas, se encuentre fuera de su país de nacionalidad y no pueda o, a causa de dichos temores, no quiera acogerse a la protección de tal país; o que, careciendo de nacionalidad y hallándose, a consecuencia de tales acontecimientos, fuera del país donde antes tuviera su residencia habitual, no pueda o a causa de dichos temores, no quiera regresar a él.

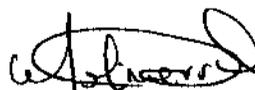
Las personas que han huido de sus países porque su vida, seguridad o libertad han sido amenazadas por la violencia generalizada, la agresión extranjera, los conflictos internos, la violación masiva de los

derechos humanos u otras circunstancias que hayan perturbado gravemente el orden público”.

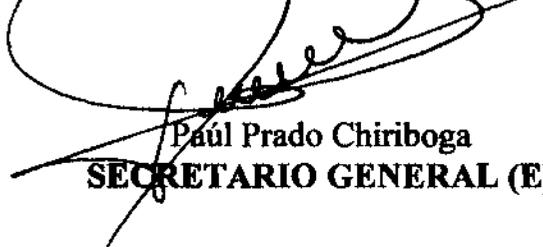
- b) Se adecua la constitucionalidad del artículo 50 del Decreto Ejecutivo N.º 1182, disponiendo la eliminación del segundo inciso. En consecuencia, el texto definitivo del artículo 50 del Decreto Ejecutivo N.º 1182 será el siguiente:

“Artículo 50.- La resolución que se dicte en última instancia será susceptible del recurso extraordinario de revisión”.

3. Notifíquese, publíquese y cúmplase.

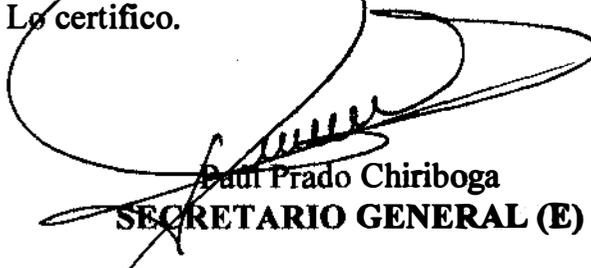


Wendy Molina Andrade
PRESIDENTA (E)

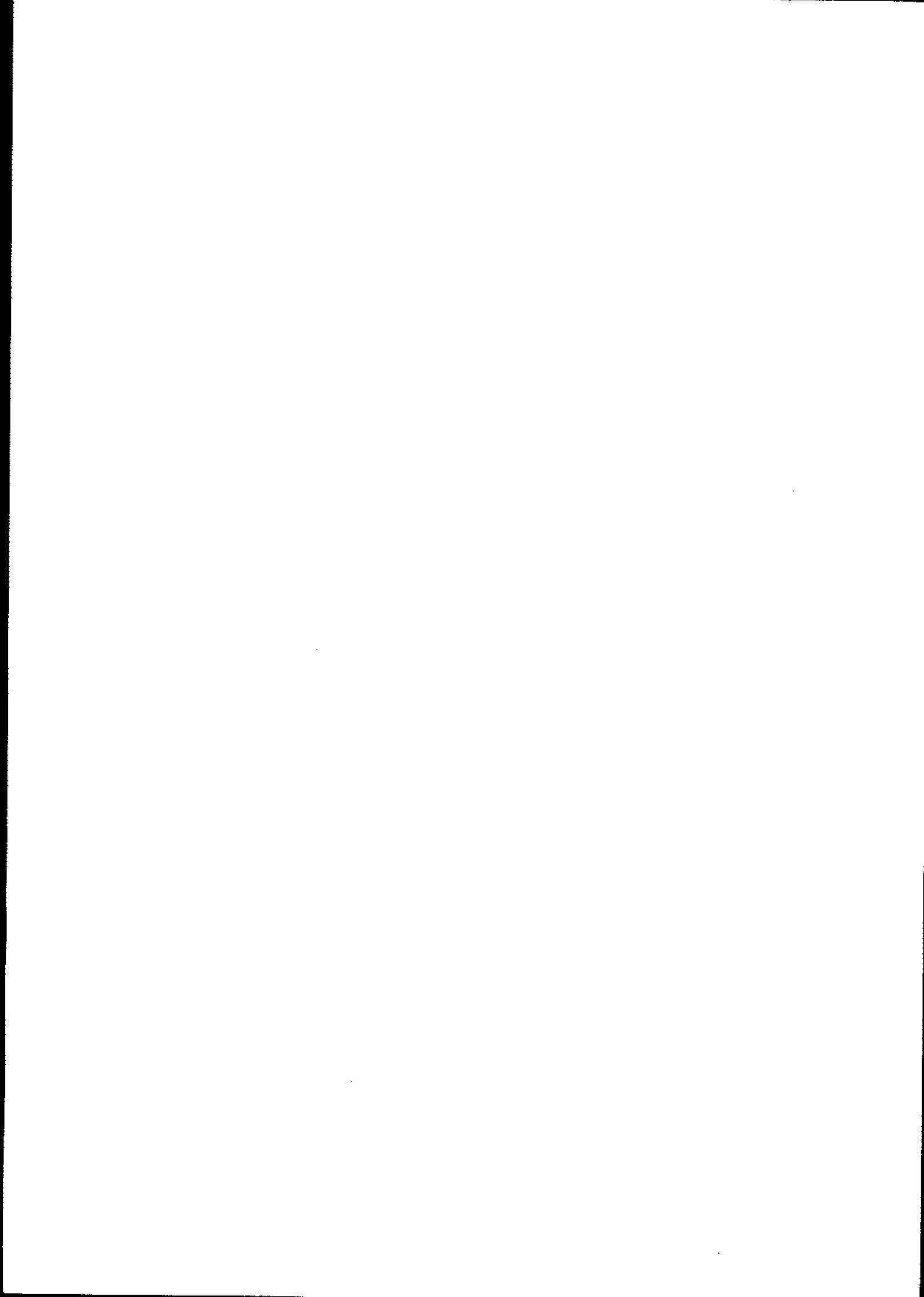


Paul Prado Chiriboga
SECRETARIO GENERAL (E)

RAZÓN.- Siento por tal, que la sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional, con siete votos de las señoras juezas y señores jueces: Antonio Gagliardo Loor, Marcelo Jaramillo Villa, Tatiana Ordeñana Sierra, Alfredo Ruiz Guzmán, Ruth Seni Pinoargote, Manuel Viteri Olvera y Wendy Molina Andrade, sin contar con la presencia de los jueces María del Carmen Maldonado Sánchez y Patricio Pazmiño Freire, en sesión extraordinaria del 14 de agosto de 2014. Lo certifico.

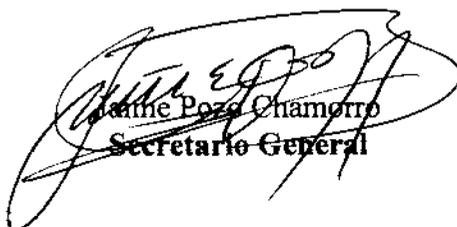


Paul Prado Chiriboga
SECRETARIO GENERAL (E)

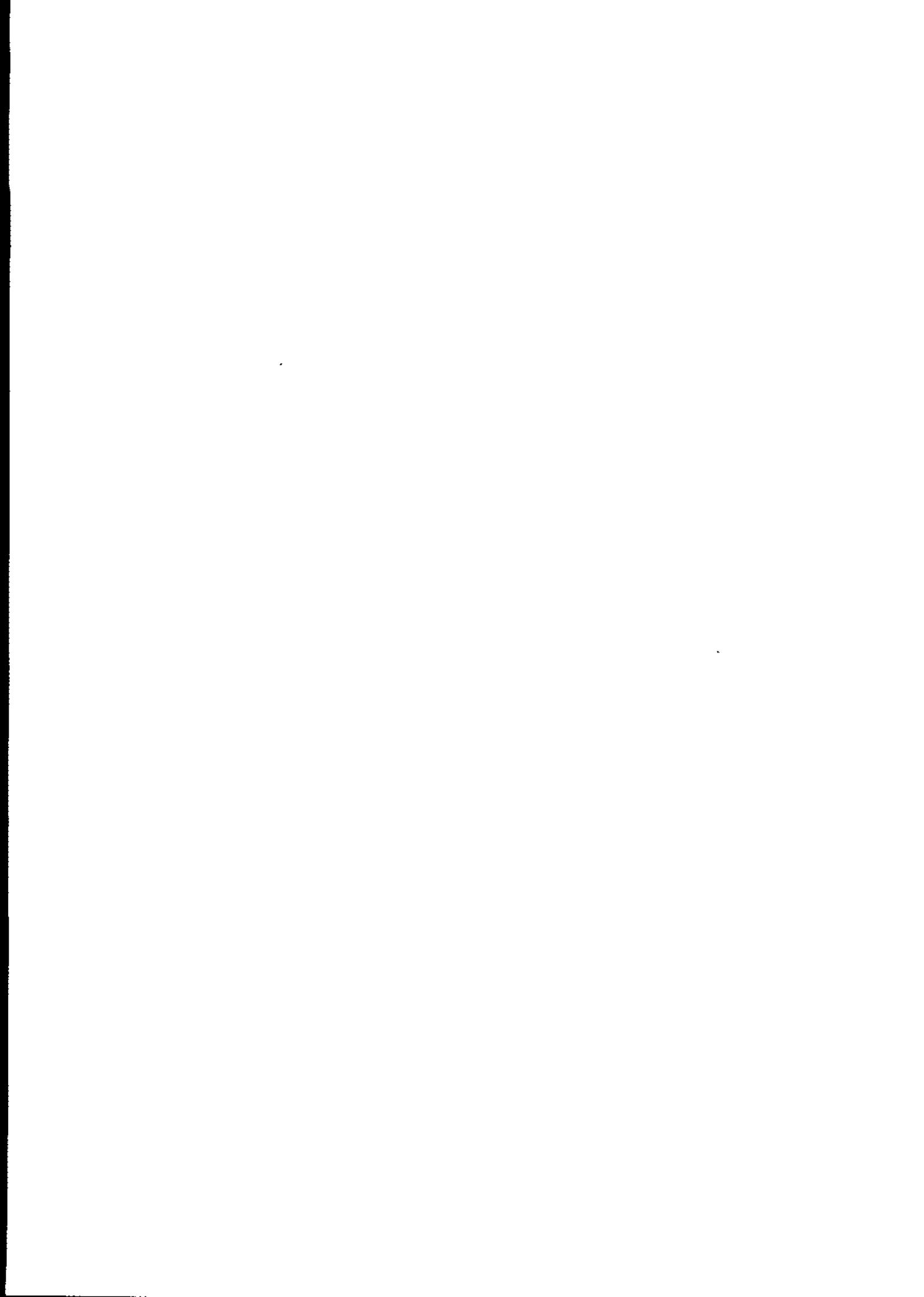


CASO Nro. 0056-12-IN y 0003-12-IA ACUMULADOS

RAZÓN.- Siento por tal, que la jueza Wendy Molina Andrade, suscribió la presente sentencia el viernes 12 de agosto del 2014, en calidad de presidenta (e) de la Corte Constitucional, al momento de expedirse la misma.- Lo certifico.


Jaime Pozo Chamorro
Secretario General

JPCH/LFJ

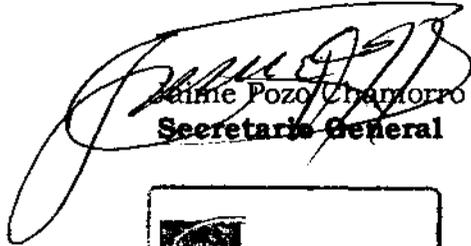




CORTE
CONSTITUCIONAL
DEL ECUADOR

CASOS Nro. 0056-12-IN y 0003-12-IA ACUMULADOS

RAZÓN.- Siento por tal que, en la ciudad de Quito, a los doce días del mes de septiembre del dos mil catorce, se notificó con copia certificada de la sentencia de 14 de agosto de 2014, a los señores: Karina Sarmiento Torres, Directora de la Fundación Asylum Access Ecuador en la casilla constitucional 1257 y en los correos electrónicos aseler@asylumaccess.org; carmen@asylumaccess.org; Presidente de la República en la casilla constitucional 001; Procurador General del Estado en la casilla constitucional 018; Ministerio de Coordinación de Seguridad en la casilla constitucional 069; Juliana María Vengoechea Barrios, Directora del Centro de Estudios de Derecho Internacional "Francisco Suárez, S.J." en el correo electrónico vengoechea@javeriana.edu.co; Adriana Lasso Pérez, Luis Narvárez Aguirre, Juan Pablo Albán Alencastro y Daniela Salazar Marín en el correo electrónico daniela.salazar17@foroabogados.ec; conforme consta de los documentos adjuntos.- Lo certifico.-


Jaime Pozo Chango
Secretario General

JPCH/mm



