



Quito, D.M., 25 de abril de 2024

CASO 212-20-EP

**EL PLENO DE LA CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR,
EN EJERCICIO DE SUS ATRIBUCIONES CONSTITUCIONALES Y
LEGALES, EMITE LA SIGUIENTE**

SENTENCIA 212-20-EP/24

***Obligaciones del Estado de tránsito frente a niñas, niños y adolescentes, no
acompañados, en situación de movilidad humana***

Resumen: La Corte Constitucional acepta la acción extraordinaria de protección presentada en contra de una sentencia de segunda instancia que puso fin a un proceso de acción de protección. La Corte determina que las autoridades judiciales vulneraron el derecho al debido proceso en la garantía de motivación de la parte accionante debido a que no se pronunciaron sobre las vulneraciones de derechos alegadas.

Por otro lado, en el examen de mérito, la Corte concluye que el Ministerio de Gobierno vulneró los derechos a migrar, a la reunificación familiar y a la atención prioritaria, así como el principio del interés superior del niño, de cuatro adolescentes no acompañados y en situación de movilidad humana. Esto, en particular, al haber identificado que el Ministerio de Gobierno no realizó un análisis individualizado del caso de cada adolescente, requirió documentación para permitir la salida del país de los adolescentes que supuso un obstáculo para el ejercicio de sus derechos y dilató e impidió injustificadamente la reunificación familiar de los adolescentes con sus familiares en Perú.

Tabla de contenido

I. Acción extraordinaria de protección

1. Antecedentes procesales.....	2
1.1. Antecedentes procesales	2
1.2. Procedimiento ante la Corte Constitucional	6
2. Competencia	7
3. Argumentos de los sujetos procesales.....	7
3.1. Argumentos de la parte accionante	7
3.2. Argumentos de la Sala	8
4. Planteamiento de los problemas jurídicos	8
5. Resolución del problema jurídico	9
5.1. ¿La Sala, en la sentencia impugnada, vulneró el derecho al debido proceso en la garantía de motivación de los adolescentes ya que no habría realizado un análisis para verificar la existencia, o no, de las vulneraciones de derechos alegadas?	9
	1

II. Examen de mérito

1. Procedencia del examen de mérito	13
2. Argumentos de los sujetos procesales.....	16
2.1. Adolescentes	16
2.2. Defensoría del Pueblo y Defensoría Pública	18
2.3. Ministerio de Gobierno y Servicio de Apoyo Migratorio y Unidades de Control Migratorio de la Provincia de El Oro	19
3. Hechos probados	19
4. Planteamiento de los problemas jurídicos	20
5. Resolución de los problemas jurídicos	20
5.1. ¿La acción de protección es la vía idónea para tratar las vulneraciones de derechos de los adolescentes que fueron alegadas?	20
5.2. ¿El Ministerio de Gobierno vulneró los derechos a migrar, a la reunificación familiar y a la atención prioritaria, así como el principio del interés superior del niño, ya que se habría negado injustificadamente a registrar el ingreso y la salida del país de los adolescentes y, consecuentemente, habría impedido la reunificación familiar de los adolescentes en Perú?	23
5.2.1. Definiciones	23
5.2.2. Obligaciones del Estado de tránsito frente a niñas, niños y adolescentes, no acompañados, en situación de movilidad humana.....	24
5.2.3. Resolución del caso.....	31

III. Reparaciones, consideraciones finales y decisión del caso

1. Reparaciones.....	39
2. Consideraciones finales.....	41
3. Decisión	43

I. Acción extraordinaria de protección

1. Antecedentes procesales

1.1. Antecedentes procesales

1. El 26 y el 30 de septiembre de 2019, una trabajadora social y una psicóloga que se desempeñaban en el marco del convenio de cooperación entre la Agencia Adventista de Desarrollo y Recursos Asistenciales y el Ministerio de Inclusión Económica y

Social (“ADRA-MIES”) emitieron cuatro informes psicosociales.¹ En estos informes, recomendaron a la Junta Cantonal de Protección de Derechos de Niñez y Adolescencia del Cantón Huaquillas (“**Junta Cantonal**”) que ordene medidas de protección para el registro del ingreso y la salida regular del territorio ecuatoriano en favor de los adolescentes de nacionalidad venezolana, no acompañados, en situación de movilidad humana E.J.C. (16 años), A.Y.P.G. (17 años), L.H.L. (13 años) y J.E.G.V. (14 años) (“**adolescentes**”).² Esto, para garantizar la reunificación de los adolescentes con sus familiares—con su tía materna en el caso de E.J.C, con su madre en el caso de A.Y.P.G. y con su respectivo padre en los casos de L.H.L. y J.E.G.V.—en Perú.

2. Los informes presentados por el ADRA-MIES fueron conocidos por la Junta Cantonal en procesos administrativos independientes.³ El 30 de septiembre de 2019⁴ y el 8 de octubre de 2019⁵, la Junta Cantonal declaró que los derechos de los adolescentes a acceder al territorio ecuatoriano, a la libre movilidad, a la identidad y a la unidad y convivencia familiar se encontraban amenazados o habían sido vulnerados. Como medida de protección, dispuso a la representante del Servicio de Apoyo Migratorio y Unidades de Control Migratorio de la Provincia de El Oro (“**Servicio de Apoyo Migratorio**”), funcionaria responsable del control migratorio de Huaquillas y parte

¹ Esto, dentro de las situaciones signadas con los números 0172-2019, 0176-2019, 0178-2019 y 0179-2019. Los informes fueron realizados por el ADRA-MIES luego de llevar a cabo la entrevista especializada a cuatro adolescentes (conforme el Protocolo de protección especial para niñas, niños y adolescentes en contextos de movilidad humana), brindarles primeros auxilios, asesorarlos en cuanto a sus derechos y obligaciones, gestionar su alimentación y alojamiento, verificar sus vínculos familiares y redes de apoyo, entre otras medidas. En los informes consta que los cuatro adolescentes provenían de Venezuela, se encontraban no acompañados, no tenían registro de ingreso a Ecuador y su situación de salud física y psicológica era estable. Además, en los informes consta que los adolescentes L.H.L. y J.E.G.V. contaban con documentos de identidad o de viaje. Por otro lado, E.J.C. presentó una “copia no muy legible” de su partida de nacimiento y una copia del certificado de defunción de su progenitora; al respecto, el adolescente indicó que le habían robado sus pertenencias, incluidos sus documentos de identidad, en Colombia. Por su parte, A.Y.P.G. presentó una copia del “Carnet de la Patria de Venezuela” y una “copia no muy legible” de su partida de nacimiento.

² De conformidad con lo dispuesto en la Codificación del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional y en el Protocolo de Confidencialidad de este Organismo, se mantendrán en reserva los nombres de los adolescentes y los números de los procesos que sean públicos y permitan su identificación.

³ Los procesos fueron signados con los números 217-2019-JCPDNA-H, 218-2019-JCPDNA-H, 226-2019-JCPDNA-H y 227-2019-JCPDNA-H y corresponden con los casos de A.Y.P.G., E.J.C., J.E.G.V. y L.H.L., respectivamente. De conformidad con el Protocolo de Protección Especial de Niñas, Niños y adolescentes en Contextos de Movilidad Humana y sus Anexos (Acuerdo Ministerial 095 de 9 de mayo de 2019), los informes elaborados por el MIES debían ser remitidos a la Junta Cantonal necesariamente.

⁴ Trámites de A.Y.P.G. y E.J.C.

⁵ Trámites de J.E.G.V. y L.H.L.

del Ministerio de Gobierno, el registro del ingreso y la salida del territorio ecuatoriano de los adolescentes.⁶

3. El ADRA-MIES comunicó⁷ a la Junta Cantonal que la representante del Servicio de Apoyo Migratorio se negó a recibir y cumplir las medidas de protección argumentando que los adolescentes, al ser ciudadanos venezolanos, requerían una visa.⁸ Ante ello, la Junta Cantonal acudió a la Unidad Judicial Multicompetente Civil con sede en el cantón Huaquillas con el fin de que se pronuncie acerca del incumplimiento de las medidas de protección, siguiendo el trámite establecido en el artículo 240 del Código de la Niñez y Adolescencia (“CONA”).⁹
4. Conforme consta en las razones sentadas por la Junta Cantonal, la persona encargada de la recepción de documentos en la Unidad Judicial Multicompetente Civil con sede en el cantón Huaquillas se habría negado a recibir la demanda ya que, según su criterio, se debía adjuntar la certificación de la negativa de la representante del Servicio de Apoyo Migratorio y la Procuraduría General del Estado para cumplir con las medidas de protección o, en su defecto, tres notificaciones, instando el cumplimiento de las medidas, a la funcionaria.¹⁰ El 15 de octubre de 2019, la Junta Cantonal ofició a la Defensoría del Pueblo y a la Defensoría Pública para que presenten “las acciones necesarias ante el órgano judicial correspondiente”.
5. El 15 de octubre de 2019, la Defensoría del Pueblo y la Defensoría Pública, en representación de los adolescentes E.J.C., A.Y.P.G., J.E.G.V. y L.H.L., presentaron

⁶ En las mismas fechas, la Junta Cantonal emitió los oficios 431-2019-JCPDNA-H/T 218-019, 442-2019-JCPDNA-H/T 226-019 y 444-2019-JCPDNA-H/T 227-019, dirigidos a Beatriz Valle, responsable del control migratorio de Huaquillas, en los que se le dio a conocer acerca de las medidas de protección dictadas en favor de los adolescentes.

⁷ En foja 80 consta un escrito del ADRA-MIES de 8 de octubre de 2019 que se refiere a los casos de los adolescentes L.H.L. y J.E.G.V. En fojas 138 y 180 consta una impresión de un correo electrónico de 2 de octubre de 2019 que se refiere a los casos de A.Y.P.G. y E.J.C.

⁸ Planteó su postura con base en el Decreto Ejecutivo 826 de 25 de julio del 2019, publicado en el Segundo Suplemento del Registro Oficial 5 de 26 de julio del 2019, en el que se norma el proceso de regularización de los ciudadanos venezolanos en Ecuador.

⁹ CONA “Art. 240.-Resolución.-El organismo sustanciador pronunciará su resolución definitiva en la misma audiencia o, a más tardar, dentro de los dos días hábiles siguientes.

Los requerimientos de las acciones de protección si son urgentes, deberán cumplirse de inmediato o en su defecto dentro del plazo de cinco días contados desde la notificación de la resolución correspondiente, la misma que podrá hacerse en la misma audiencia. En caso de incumplimiento del requerimiento, el denunciante o la Junta Cantonal de Protección recurrirán al Juez de la Niñez y Adolescencia para la aplicación de las sanciones por violación a los derechos. Para este efecto se observará el trámite correspondiente de la acción de amparo constitucional”.

¹⁰ En fojas 80, 111, 150 y 192 constan razones de 9 y 10 de octubre de 2019 para los casos de los 4 adolescentes.

una acción de protección en contra del Ministerio de Gobierno, la representante del Servicio de Apoyo Migratorio y la Procuraduría General del Estado.¹¹ Alegaron la vulneración de los derechos a la seguridad jurídica en conexión con el principio del interés superior del niño, a migrar, a la libre movilidad humana y a la unidad familiar de los adolescentes debido a que, a pesar de contar con medidas de protección, se les negó el registro del ingreso y la salida del país y, por tanto, la reunificación con sus familiares en Perú.

6. El 24 y 25 de octubre de 2019, se llevó a cabo la audiencia; en ella intervinieron los 4 adolescentes. El 28 de octubre de 2019, la Unidad Judicial Multicompetente Penal con sede en el cantón Huaquillas (“Unidad Judicial”) emitió sentencia en la que aceptó la acción de protección y declaró la vulneración del derecho a la reunificación familiar de los adolescentes. Como medida de reparación, dispuso que el Ministerio de Gobierno, por intermedio de la representante del Servicio de Apoyo Migratorio, cumpla las medidas de protección ordenadas por la Junta Cantonal y, por ende, registre el ingreso y la salida del país de los adolescentes.
7. El Ministerio de Gobierno y la Procuraduría General del Estado interpusieron recurso de apelación en contra de la sentencia emitida por la Unidad Judicial. Mientras se encontraba pendiente la resolución de este recurso, el Ministerio de Gobierno cumplió las medidas de reparación dispuestas en la sentencia de primera instancia. En lo principal, el 30 de octubre y el 5 de noviembre de 2019, permitió que los adolescentes salgan del país para que puedan reunirse con sus familiares en Perú.¹² El 26 de noviembre de 2019, el ADRA-MIES estableció contacto con los adolescentes, quienes informaron que se encontraban bien y que estaban con sus familiares en Perú. Además, los adolescentes enviaron fotografías y cartas de agradecimiento.¹³ El 18 y 21 de noviembre de 2019, se llevó a cabo la audiencia de la fase de apelación.
8. El 3 de diciembre de 2019, la Sala de lo Penal de la Corte Provincial de Justicia de El Oro (“Sala”) emitió sentencia en la que aceptó el recurso de apelación y dejó sin efecto la sentencia de primera instancia. Además, declaró que la Junta Cantonal vulneró los derechos al debido proceso, a la tutela judicial efectiva y a la seguridad jurídica del Ministerio de Gobierno y de la representante del Servicio de Apoyo Migratorio por no haberlos citado en los procesos administrativos, por haber dictado

¹¹ Se ha omitido exponer el número del proceso para mantener la confidencialidad del caso.

¹² En fojas 131-138 del proceso de segunda instancia se encuentran los certificados de movimientos migratorios, emitidos por el Ministerio de Gobierno, en los que consta que los adolescentes L.H.L. y J.E.G.V. salieron del país el 30 de octubre de 2019 y que los adolescentes E.J.C. y A.Y.P.G. salieron del país el 5 de noviembre de 2019.

¹³ Los referidos documentos se encuentran como adjuntos a los informes sociales de cumplimiento de medidas de protección elaborados por el ADRA-MIES que constan en fojas 305 y ss del expediente.

medidas de protección sin competencia y por haber desconocido que existía un trámite propio para gestionar la salida del país de los adolescentes.

9. El 6 de enero de 2020, la Defensoría del Pueblo (“entidad accionante”), en representación de los adolescentes E.J.C., A.Y.P.G., J.E.G.V. y L.H.L., presentó una acción extraordinaria de protección en contra de la sentencia de 3 de diciembre de 2019 (“sentencia impugnada”).

1.2. Procedimiento ante la Corte Constitucional

10. Mediante auto de 4 de junio de 2020, el Tribunal de la Sala de Admisión de la Corte Constitucional, conformado por el juez constitucional Enrique Herrería Bonnet y las juezas constitucionales Teresa Nuques Martínez y Daniela Salazar Marín, resolvió admitir a trámite la acción extraordinaria de protección. Además, ordenó a la Sala que, en el término de diez días, presente un informe, debidamente motivado, acerca de los argumentos planteados en la acción extraordinaria de protección. El informe requerido fue presentado el 9 de julio de 2020.
11. Mediante auto de 12 de marzo de 2024, de acuerdo con el orden cronológico para la sustanciación de causas, la jueza sustanciadora avocó conocimiento del caso y convocó a las partes de la acción extraordinaria de protección y del proceso de origen, así como a posibles terceros con interés, a audiencia reservada por vía telemática. La referida audiencia se llevó a cabo el 2 de abril de 2024¹⁴ contando con la comparecencia de la Defensoría del Pueblo y la Defensoría Pública, en representación de los adolescentes, y del Ministerio de Gobierno y el Ministerio del Interior, como parte demandada en el proceso de origen.¹⁵

¹⁴ En este caso, a la Corte, a la Defensoría Pública y a la Defensoría del Pueblo, no les ha sido posible retomar contacto con las víctimas. Esta dificultad, que suele presentarse con frecuencia en los casos de movilidad humana, de ninguna manera puede ser un motivo para que la justicia constitucional eluda su deber de tutelar derechos. De hecho, el artículo 14 de la LOGJCC es claro en señalar que la falta de presencia de las víctimas en la audiencia no puede obstar para que el caso siga tramitándose. Por ello, le corresponde a esta Corte continuar con el análisis constitucional, más aún tomando en cuenta que los adolescentes fueron escuchados en la audiencia de primera instancia del proceso de origen.

¹⁵ En 2022, mediante decreto ejecutivo 381, el presidente de la República ordenó la escisión del entonces Ministerio de Gobierno en dos ministerios independientes: Ministerio de Gobierno y Ministerio del Interior. Conforme se informó en la audiencia llevada a cabo ante este Organismo, el Ministerio del Interior recibió las competencias en cuanto al control migratorio y, por tanto, las cuestiones tratadas en el presente caso le corresponden, actualmente, a este ministerio. Hoy en día el proceso de escisión continúa y los dos ministerios tienen a la misma máxima autoridad. Tomando en cuenta estas precisiones, en adelante, cuando se haga referencia al Ministerio de Gobierno (entidad encargada del control migratorio en 2019 y que podría haber cometido las vulneraciones de derechos alegadas en el proceso de origen), se entenderá que actualmente existe el Ministerio del Interior y que se le han asignado las competencias del entonces Ministerio de Gobierno que son relevantes para el presente caso.

2. Competencia

- 12.** El Pleno de la Corte Constitucional es competente para conocer y resolver la presente acción extraordinaria de protección de conformidad con lo previsto por los artículos 94, 429 y 437 de la Constitución, y 58 y 191 numeral 2 letra d) de la LOGJCC.

3. Argumentos de los sujetos procesales

3.1. Argumentos de la parte accionante

- 13.** La entidad accionante alega la vulneración de los derechos de los adolescentes a la tutela judicial efectiva, al debido proceso en la garantía de ser juzgado por un juez competente e imparcial, a la seguridad jurídica en relación con el principio del interés superior del niño, a la reunificación familiar y a los derechos específicos de las personas pertenecientes a grupos de atención prioritaria.
- 14.** Sobre el derecho a la tutela judicial efectiva, reconocido en el artículo 75 de la Constitución, señala que la Sala no se pronunció sobre las vulneraciones de derechos alegadas.
- 15.** Sobre el derecho al debido proceso en la garantía de ser juzgado por un juez imparcial, reconocido en el artículo 76 numeral 7 literal k) de la Constitución, alega que la Sala no tomó en cuenta las pruebas presentadas. Específicamente, señala que la Sala no consideró el informe del ADRA-MIES en el que se da fe de que la representante del Servicio de Apoyo Migratorio se habría negado a recibir la notificación de las medidas de protección.
- 16.** Sobre los derechos de los grupos de atención prioritaria, reconocidos en el artículo 35 de la Constitución, argumenta que la Sala desconoció la condición de atención prioritaria que gozaban los adolescentes no acompañados por ser personas en situación de movilidad humana y menores de edad. Afirma que, en el proceso de origen, se aportó información suficiente que acreditaba la situación de extrema vulnerabilidad de los adolescentes. Alega que las autoridades negaron la reunificación de los adolescentes no acompañados con sus familias a partir de su interpretación del decreto ejecutivo 826 según la cual todo ciudadano venezolano requería una visa. De acuerdo con la entidad accionante, la referida norma no podía aplicarse por sobre la Constitución y los tratados internacionales de derechos humanos.



17. Sobre el derecho a la seguridad jurídica y el principio del interés superior del niño, reconocidos en los artículos 82 y 44 de la Constitución, respectivamente, alega que la representante del Servicio de Apoyo Migratorio negó la reunión familiar de los adolescentes no acompañados, inobservando el principio del interés superior del niño.
18. Sobre el derecho a la reunificación familiar, reconocido en el artículo 40 numeral 4 de la Constitución, señala que las instituciones demandadas en el proceso de origen obstaculizaron la reunificación familiar de los adolescentes no acompañados al incumplir la medida de protección a su favor.
19. Como pretensión, solicita que la Corte Constitucional declare la vulneración de derechos y deje sin efecto la sentencia impugnada.

3.2. Argumentos de la Sala

20. La Sala afirma que tomó en cuenta los argumentos de los accionantes del proceso de origen, contrastó la prueba y planteó dos problemas jurídicos. Recuerda que en la sentencia impugnada se constató la vulneración del derecho a la defensa de la parte demandada del proceso de origen debido a que no fue notificada en los procesos administrativos tramitados ante la Junta Cantonal.
21. Argumenta que sí consideró la situación de vulnerabilidad de los adolescentes al momento de, por ejemplo, observar que las autorizaciones para la salida del país de sus familiares no eran legibles. Posteriormente, transcribe fragmentos de la sentencia impugnada y concluye sosteniendo que esta sí se encuentra motivada.

4. Planteamiento de los problemas jurídicos

22. La Corte Constitucional ha señalado que, en una sentencia de acción extraordinaria de protección, los problemas jurídicos surgen, principalmente, de los cargos formulados por la parte accionante; es decir, de las acusaciones que esta dirige al acto procesal objeto de la acción por considerarlo lesivo de derechos constitucionales.¹⁶
23. Para tratar el cargo expuesto en el párrafo 14 *supra*, la Corte considera necesario reconducir el análisis para verificar una posible vulneración del derecho al debido proceso en la garantía de motivación. En virtud de ello, se plantea el siguiente problema jurídico:

¹⁶ CCE, sentencia 1967-14-EP/20, 13 de febrero de 2020, párr. 16.

i) ¿La Sala, en la sentencia impugnada, vulneró el derecho al debido proceso en la garantía de motivación de los adolescentes ya que no habría realizado un análisis para verificar la existencia, o no, de las vulneraciones de derechos alegadas?

24. No se plantearán problemas jurídicos a partir de los demás cargos por los siguientes motivos: i) el cargo expuesto en el párrafo 15 *supra* se refiere a la apreciación de la prueba de la Sala en el proceso de origen; y, ii) los cargos expuestos en los párrafos 16-18 *supra* no se refieren a actuaciones ni omisiones directas de la Sala sino a los hechos que dieron lugar al proceso de origen. La Corte se pronunciará sobre estos cargos, de forma excepcional, únicamente en caso de realizar un examen de mérito.

5. Resolución del problema jurídico

5.1. ¿La Sala, en la sentencia impugnada, vulneró el derecho al debido proceso en la garantía de motivación de los adolescentes ya que no habría realizado un análisis para verificar la existencia, o no, de las vulneraciones de derechos alegadas?

25. El artículo 76 numeral 7 literal l) de la Constitución reconoce el derecho al debido proceso en la garantía de motivación. De acuerdo con la jurisprudencia de este Organismo, el criterio rector para examinar un cargo sobre una vulneración del derecho al debido proceso en la garantía de motivación establece que una argumentación jurídica es suficiente cuando cuenta con una estructura mínimamente completa, es decir, integrada por estos dos elementos: i) una fundamentación normativa suficiente; y, ii) una fundamentación fáctica suficiente.¹⁷

26. Este Organismo ha considerado que existen tres tipos de deficiencia motivacional: inexistencia, insuficiencia y apariencia.¹⁸ Una argumentación jurídica es insuficiente cuando la respectiva decisión cuenta con alguna fundamentación normativa y alguna fundamentación fáctica, pero alguna de ellas es insuficiente porque no cumple el correspondiente estándar de suficiencia.¹⁹

27. Para el caso específico de los procesos de garantías jurisdiccionales, esta Corte ha señalado que es necesario que las autoridades judiciales realicen un análisis para verificar la existencia o no de la vulneración de los derechos constitucionales alegados

¹⁷ CCE, sentencia 1158-17-EP/21 (Caso Garantía de la motivación), 20 de octubre de 2021, párr. 61.

¹⁸ *Ibid*, párr. 66.

¹⁹ *Ibid*, párr. 69.

por la parte accionante.²⁰ Si en dicho análisis no se determina la existencia de vulneraciones a los derechos, sino más bien conflictos de índole infraconstitucional, le corresponde al juez determinar cuáles son las vías judiciales ordinarias adecuadas para la solución del conflicto.²¹

- 28.** La Defensoría del Pueblo alega que la Sala no se pronunció sobre las vulneraciones de derechos alegadas. En el proceso de origen (*i.e.* la acción de protección), alegó la vulneración de los derechos a la seguridad jurídica en conexión con el principio del interés superior del niño, a migrar, a la libre movilidad humana y a la unidad familiar de los adolescentes debido a que, a pesar de contar con medidas de protección, se negó el registro del ingreso y la salida del país y, por tanto, la reunificación con sus familiares en Perú.
- 29.** Para determinar si la Sala vulneró el derecho al debido proceso en la garantía de motivación de los adolescentes, es necesario verificar si la sentencia impugnada cumple con los elementos de la motivación en garantías jurisdiccionales. Para ello, a continuación, se resume el contenido de la sentencia emitida por la Sala.
- 30.** En la primera sección, la Sala se pronunció sobre su competencia para conocer el caso. En la segunda, ratificó la validez del proceso. En la tercera, identificó a las partes procesales. En la cuarta, presentó un breve recuento de los hechos que dieron lugar al proceso de origen. En la quinta, transcribió los artículos de la Constitución y la LOGJCC que regulan a la acción de protección (5.1), identificó y resumió la sentencia

²⁰ CCE, sentencia 1285-13-EP/19, 4 de septiembre de 2019, párr. 28.

Ahora bien, la obligación de cumplir este requisito tiene excepciones. Si bien, en principio, no existen materias excluidas de la acción de protección, la Corte ha aclarado que los jueces constitucionales no están obligados a realizar un análisis sobre la existencia o no de vulneraciones de derechos constitucionales en los casos de manifiesta improcedencia de la garantía. Estos supuestos se presentan cuando “es tal la especificidad de la pretensión de la acción que resulta evidente concluir que existe otra vía idónea y eficaz en la justicia ordinaria” y que, por tanto, corresponde declarar improcedente la acción. CCE, sentencias 1178-19-JP/21, 17 de noviembre de 2021, párr. 91; 461-19-JP/23 y acumulados, 19 de abril de 2023, párr. 30.

Aquello ocurre, por ejemplo, cuando la única pretensión de la acción de protección es la declaratoria de la prescripción adquisitiva de dominio (CCE, sentencia 1178-19-JP/21, 17 de noviembre de 2021, párr. 94), la extinción de una obligación contractual (CCE, sentencia 1101-20-EP/22, 20 de julio de 2022, párr. 106.), el cumplimiento de una obligación contractual (CCE, sentencia 1580-18-EP/23, 13 de septiembre de 2023, párr. 30), la declaración de un derecho (CCE, sentencia 1452-17-EP/24, 24 de enero de 2024, párrs. 34-36) o la concesión de medidas cautelares administrativas previstas en el Código Orgánico de la Economía Social de los Conocimientos, Creatividad e Innovación para la tutela de cuestiones técnicas y comerciales que se derivan de los derechos de propiedad intelectual (CCE, sentencia 446-19-EP/24, 31 de enero de 2024, párr. 58).

²¹ CCE, sentencia 1285-13-EP/19, 4 de septiembre de 2019, párr. 28

recurrida (5.2), resumió las posiciones de las partes procesales expuestas en la audiencia de apelación (5.3) y presentó su análisis propio para resolver el caso (5.4).

31. En la subsección 5.4, la Sala planteó dos problemas jurídicos. En el primero, analizó si la falta de citación y notificación a la representante del Servicio de Apoyo Migratorio y al Ministerio de Gobierno, en los procesos administrativos llevados a cabo ante la Junta Cantonal, vulneró el derecho al debido proceso de la referida institución y de la funcionaria. En el segundo, analizó si “la inobservancia del trámite propio y no contar con las autoridades públicas competentes que ejercen la rectoría del control migratorio” vulneró los derechos a la tutela judicial efectiva y a la seguridad jurídica de las antes referidas institución y funcionaria y si la controversia versaba sobre un asunto de mera legalidad que debía tramitarse ante la justicia ordinaria.
32. El análisis del primer problema jurídico se centró en las normas del Código Orgánico Administrativo y del CONA que regulan los procesos administrativos.²² Al respecto, la Sala concluyó que en los procesos administrativos llevados a cabo ante la Junta Cantonal se debía citar al Ministerio de Gobierno y a la representante del Servicio de Apoyo Migratorio.²³
33. En el análisis del segundo problema jurídico, la Sala estimó que la Junta Cantonal no era competente para emitir las medidas de protección, es decir, para ordenar el registro de la entrada y la salida del país de los adolescentes, ya que este tipo de medida no se encuentra prevista en los artículos 79 y 217 del CONA. Además, señaló que la salida del país de los adolescentes debía tramitarse con el proceso previsto en el artículo 130 de la Ley Orgánica de Movilidad Humana. Asimismo, citó normas, como el decreto ejecutivo 826, para sostener que los adolescentes necesitaban obtener una visa. Consideró, finalmente, que “no se ha establecido vulneración de derecho alguno en contra de los adolescentes”.
34. En la sección sexta consta el decisorio en el que la Sala aceptó el recurso de apelación; dejó sin efecto la sentencia de primera instancia y las medidas de protección ordenadas por la Junta Cantonal; declaró la vulneración de los derechos al debido proceso, a la seguridad jurídica y a la tutela judicial efectiva del Ministerio de

²² Entre otras, la Sala recurrió a los artículos del 164, 166 y 169 Código Orgánico Administrativo y 235-242 del CONA.

²³ Dentro del análisis, brevemente se mencionó que la documentación a partir de la cual la Junta Cantonal emitió las medidas de protección sería deficiente ya que, para la Sala, las autorizaciones de los familiares de los adolescentes no son legibles. Asimismo, se señaló que uno de los informes del ADRA-MIES sería incongruente ya que recoge el relato de un adolescente en el que mencionó que perdió sus pertenencias y después afirmó que realizó un pago de 3000 pesos colombianos.

Gobierno y de la representante del Servicio de Apoyo Migratorio; dispuso la investigación de los funcionarios de la Defensoría del Pueblo y la Defensoría Pública que intervinieron en el proceso, de la autoridad judicial que emitió la sentencia de primera instancia y de los miembros de la Junta Cantonal; ordenó que se realicen capacitaciones a los funcionarios de la Defensoría del Pueblo y la Defensoría Pública; y, dispuso la difusión de la sentencia.

- 35.** De la lectura de la sentencia impugnada se desprende que la Sala no realizó, en ningún momento, un análisis para verificar la existencia o no de la vulneración de los derechos constitucionales alegados por la parte accionante. Si bien la Sala afirmó que “no se ha establecido vulneración de derecho alguno en contra de los adolescentes”, no presentó argumento alguno para apoyar tal conclusión. De la lectura de la sentencia se desprende que el análisis de la Sala se centró, exclusivamente, en verificar si existieron vulneraciones de derechos de la parte demandada del proceso de origen (*i.e.* el Ministerio de Gobierno y la representante del Servicio de Apoyo Migratorio) y si la salida del país de los adolescentes debía haberse tramitado ante autoridades distintas y siguiendo procedimientos distintos.
- 36.** En la sentencia no existe un análisis autónomo en cuanto a la situación de los adolescentes y a las posibles vulneraciones de derechos que podrían haber sufrido debido a las supuestas acciones y omisiones en las que habrían incurrido distintas autoridades en el marco de su proceso de salida del país con el fin de reunirse con sus familiares en Perú. En efecto, no se analizó la posible vulneración del derecho a migrar, la aplicación del principio del interés superior del niño en el caso concreto, la procedencia de la reunificación familiar, ni los demás argumentos de la parte accionante. En resumen, la sentencia se limita a la exposición sobre la competencia de las autoridades involucradas y el trámite que se debió seguir, mas no analiza el fondo del caso en cuanto a las alegadas vulneraciones de derechos de los adolescentes.
- 37.** Si bien en este caso la parte accionante del proceso de origen no apeló la sentencia emitida por la Unidad Judicial en cuanto esta le fue favorable, esto no implica que el rol de la Sala debía limitarse al análisis de los argumentos de la parte accionada. En efecto, lo que está en juego en los procesos de acciones de protección y continúa estándolo en la fase de apelación son los derechos de la parte accionante. En este caso, en la fase de apelación seguían estando en juego los derechos de los adolescentes a migrar y a la unidad familiar, así como el principio del interés superior del niño, ya que se les habría negado el registro del ingreso y la salida del país y, por tanto, la reunificación con sus familiares en Perú.

38. Cuando una entidad del Estado apela una sentencia de primera instancia que declara la vulneración de derechos porque considera que tales vulneraciones de derechos no se produjeron,²⁴ es deber de los jueces que resuelven acciones de protección en la fase de apelación, además de analizar los argumentos específicos que fundamentan el recurso presentado por la parte accionada, pronunciarse sobre las vulneraciones de derechos alegadas por la parte accionante. Como ya ha señalado la Corte, “la declaratoria de improcedencia de una acción de protección cabe únicamente después de la verificación de que no se han producido las vulneraciones de derechos alegadas por la parte accionante, con la excepción de los casos de manifiesta improcedencia”.²⁵ En este caso, era deber de la Sala realizar un análisis pormenorizado de las vulneraciones de derechos alegadas por los adolescentes.
39. Por lo expuesto, respondiendo al problema jurídico planteado, esta Corte concluye que la Sala, en la sentencia impugnada, vulneró el derecho al debido proceso en la garantía de motivación de los adolescentes por haber aceptado el recurso de apelación sin realizar el análisis correspondiente para verificar la existencia, o no, de las vulneraciones de derechos alegadas en la demanda de acción de protección.

II. Examen de mérito

1. Procedencia del examen de mérito

40. De conformidad con lo dispuesto en los artículos 94 y 437 de la Constitución, la acción extraordinaria de protección tiene por objeto la determinación de si una actuación judicial vulneró, directamente, derechos constitucionales. Ahora bien, de acuerdo con su jurisprudencia, este Organismo puede revisar y pronunciarse sobre el fondo del proceso de origen de la acción extraordinaria de protección, de forma excepcional, a través de un examen de mérito.
41. El examen de mérito procede cuando el proceso de origen corresponde con uno de garantías jurisdiccionales y siempre y cuando se verifique la concurrencia de los

²⁴ En la sentencia 108-20-EP/24, la Corte consideró que, salvo en casos excepcionales en los que se identifica una desnaturalización de garantías o la necesidad de una declaratoria jurisdiccional previa, “[si] una entidad del Estado acepta la vulneración de derechos y no presenta impugnación alguna ante la autoridad judicial superior, a dicha autoridad judicial no le corresponde revisar nuevamente si se produjo, o no, tal vulneración de derechos”. Si, por ejemplo, la entidad del Estado impugna exclusivamente medidas de reparación específicas, entonces no cabe una nueva revisión para determinar si se produjo, o no, la vulneración de derechos sino únicamente un pronunciamiento acerca de la procedencia, o no, de las medidas específicas impugnadas. CCE, sentencia 108-20-EP/24, 11 de abril de 2024.

²⁵ CCE, sentencia 108-20-EP/24, 11 de abril de 2024, párr. 23.



siguientes requisitos: i) que la autoridad judicial haya vulnerado derechos constitucionales; ii) que, *prima facie*, los hechos que dieron lugar al proceso de origen puedan constituir una vulneración de derechos que no fueron tutelados por la autoridad judicial; iii) que el caso no haya sido seleccionado para su revisión; y, iv) que el caso cumpla al menos con uno de estos criterios: gravedad del asunto, novedad del caso, relevancia nacional o inobservancia de precedentes de la Corte.²⁶

42. En el presente caso, que proviene de un proceso de garantías jurisdiccionales: i) se ha verificado la vulneración del derecho al debido proceso en la garantía de motivación de los adolescentes por parte de la Sala; ii) esta Corte estima que, *prima facie*, los hechos que dieron lugar al proceso de origen pueden constituir una vulneración de derechos que no fueron tutelados por la Sala; iii) el caso no ha sido seleccionado para su revisión; y, iv) el caso cumple con los criterios de gravedad y novedad.
43. La gravedad del asunto radica en que, de comprobarse las alegaciones de la demanda de acción de protección, las autoridades de control migratorio podrían haber impedido injustificadamente la reunificación familiar de cuatro adolescentes, no acompañados, en situación de movilidad humana. Los adolescentes son parte de un grupo de atención prioritaria debido a su situación de múltiple vulnerabilidad debido a su edad, falta de acompañamiento y situación de movilidad humana.
44. El contexto del caso también permite ilustrar la particular situación de vulnerabilidad de los adolescentes no acompañados. Acerca del aumento del flujo migratorio proveniente de Venezuela que tenía lugar en el momento en el que tuvieron lugar los hechos de este caso, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos ha considerado:

La CIDH considera que las violaciones masivas a los derechos humanos, así como la grave crisis alimentaria y sanitaria que viene enfrentando Venezuela como consecuencia de la escasez de alimentos y medicamentos, también, ha conllevado al crecimiento exponencial de cientos de miles de personas venezolanas que se han visto forzadas a migrar hacia a otros países de la región en los últimos años, como una estrategia de supervivencia que les permita a ellas y sus familias preservar derechos tales como la vida, la integridad personal, la libertad personal, la salud y la alimentación, entre otros.

La CIDH observa que un gran número de personas venezolanas se han visto forzadas a huir de Venezuela como consecuencia de violaciones a derechos humanos, la violencia e inseguridad, y la persecución por opiniones políticas. Asimismo, para hacer frente a los efectos que vienen ocasionando la crisis generada por la escasez de alimentos, medicamentos y tratamientos médicos; y la dificultad para el cobro pensiones, entre otros. **La grave crisis alimentaria y sanitaria ha impactado en especial a grupos en**

²⁶ CCE, sentencia 176-14-EP/19, 16 de octubre de 2019, párrs. 55 y 56.

situación de exclusión y discriminación histórica, como niños, niñas y adolescentes (NNA), mujeres, personas mayores, pueblos indígenas y afrodescendientes, personas con discapacidad, personas con enfermedades y personas en situación de pobreza (énfasis añadido).²⁷

45. Como ya lo ha reconocido la Corte, Ecuador, de manera particular, se caracteriza por ser un país de tránsito y de destino del flujo migratorio venezolano.²⁸ Esto, ya que, debido a la situación geográfica del país, miles de personas venezolanas deben atravesar el territorio ecuatoriano para llegar a sus destinos en Perú, Chile o Argentina, usualmente para lograr la reunificación familiar.²⁹
46. En 2019, año en el que los adolescentes llegaron a Ecuador, el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados estimaba que más de 4 millones de venezolanos se encontraban viviendo en el exterior, principalmente en países de América del Sur.³⁰ Además, calificó a la situación como el “éxodo más grande en la historia reciente de la región”.³¹ En este contexto, UNICEF consideró que existía una “ola de migración sin precedentes en un corto tiempo [con] una importante presencia de niñas, niños y adolescentes participando en los flujos migratorios”.³²
47. UNICEF estimaba que al menos 1.1 millones de niños, niñas y adolescentes habían salido de Venezuela en los últimos años y que un porcentaje importante de ellos viajó separado de sus familias o no acompañado.³³ Específicamente acerca de la situación de estos niños, la UNICEF consideró: “[s]i bien muchos de ellos están en proceso de reunificación familiar, debido al endurecimiento de las políticas migratorias enfrentan dificultades para completar su viaje” y que “son más vulnerables a la violencia y al abuso”.³⁴ Datos de UNICEF obtenidos entre 2018 y 2019 reflejaban que el 14% de niños, niñas y adolescentes viajaba no acompañado y el 24% separado, el 43,7% padecía desnutrición crónica y el 33,7% anemia.³⁵

²⁷ Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Migración forzada de personas venezolanas, Resolución 2/18 de 2 de marzo de 2018, párrs. 2 y 3.

²⁸ CCE, sentencia 2120-19-JP/21, 22 de septiembre de 2021, párr. 12.

²⁹ *Ibid.*

³⁰ ACNUR, 2019, citado en UNICEF, Respuesta UNICEF Ecuador a la crisis de movilidad humana venezolana, diciembre de 2020, p. 5.

https://www.unicef.org/ecuador/media/6426/file/Ecuador_INFORME_MH_DIC2020.pdf%20.pdf

³¹ *Ibid.*

³² UNICEF, Respuesta UNICEF Ecuador a la crisis de movilidad humana venezolana, diciembre de 2020, p. 5. https://www.unicef.org/ecuador/media/6426/file/Ecuador_INFORME_MH_DIC2020.pdf%20.pdf

³³ *Ibid.*

³⁴ *Ibid.*

³⁵ *Ibid.*, p. 7.



48. En cuanto a la novedad, conforme consta en el auto de admisión de la causa, el caso podría permitir a la Corte el establecimiento de precedentes en relación con la “especial protección que merecen los niños no acompañados en situación de movilidad humana”. En concreto, el caso podría permitir el desarrollo de precedentes en cuanto a las obligaciones del Estado de tránsito frente a los niños, niñas y adolescentes, no acompañados, en situación de movilidad humana ya que la Corte no cuenta con jurisprudencia específica sobre esta temática.³⁶

2. Argumentos de los sujetos procesales

2.1. Adolescentes

49. **L.H.L.** es un adolescente venezolano de 13 años de edad. Se trata de un adolescente no acompañado en situación de movilidad humana. En la entrevista especializada llevada a cabo por el ADRA-MIES, L.H.L. refirió que su único deseo era viajar a Lima (Perú) para vivir con su padre. Indicó que no había terminado el bachillerato. Además, expresó su preocupación por la situación que atravesaba Venezuela y mostró inseguridad en cuanto a su plan de vida. Su intervención en la audiencia ante el juez de primera instancia fue la siguiente:

Yo estaba en Venezuela y en Venezuela se está poniendo muy feo. Allá no se puede sobrevivir con el sueldo que gano. Y yo me vine. Mi abuela me trajo hasta Bogotá y después me vine por trocha. Mi papá está en el CEBAF de Perú. Me está esperando a ver si ustedes me pueden dar el sello de Ecuador para poder irme con él.

50. **J.E.G.V.** es un adolescente venezolano de 14 años de edad. Se trata de un adolescente no acompañado en situación de movilidad humana. En la entrevista especializada llevada a cabo por el ADRA-MIES, J.E.G.V. refirió que su único deseo era viajar a Lima (Perú) para vivir con su padre. Indicó que no había terminado el bachillerato. Además, expresó su preocupación por la situación que atravesaba Venezuela y mostró inseguridad en cuanto a su plan de vida. Expresó su deseo de ser un empresario y jugar fútbol profesionalmente. Explicó que, debido a la crisis humanitaria de su país, tuvo que abandonar sus sueños. Su intervención en la audiencia ante el juez de primera instancia fue la siguiente:

³⁶ Si bien la Corte, en la sentencia 2120-19-JP/21, se pronunció sobre las obligaciones del Estado frente a niños, niñas y adolescentes no acompañados en situación de movilidad humana, en ese caso (i) Ecuador era el país de destino de los niños mas no uno de tránsito como sucede en este caso y (ii) en ese caso se analizó la negativa de las autoridades de permitir el ingreso regular al país de niños y, por su parte, en este caso se analiza la negativa de las autoridades para permitir la salida regular del país de los niños.

Yo en Venezuela vivía con mi mamá, estudiaba, hacía deporte. En Venezuela la economía es muy difícil. Los estudios de nada te valen. Mi hermano ganaba bien en su trabajo que tenía, mi papa está aquí en Perú trabajando. Tengo tres años que no veía a mi papá. Quería verlo. Yo quiero que arreglen la vía. Queremos trasladarlos a mis hermanos y a mi mamá que yo sí puedo. Quiero estudiar porque en Venezuela ya iba a terminar los estudios. [...] Y bueno pues, solamente quiero saber si usted me podría dar el sello para yo irme bien ya con mi papá que estoy aquí en un país que no conozco bien. No estoy haciendo nada. Agradecido que me dan las tres comidas al día y me pagan el hospedaje, pero yo quiero estar con mi papá porque quiero ingresar los papeles para estudiar. Y bueno pues, yo quiero tener un futuro. No quiero ser un vago. De verdad que no quiero regresar a Venezuela porque en Venezuela la situación está difícil pues. Tengo ganas de echarle duro al futuro. Quiero estudiar, ser alguien en la vida. Quiero trabajar.

- 51. E.J.C.** es un adolescente venezolano de 16 años de edad. Se trata de un adolescente no acompañado en situación de movilidad humana. En la entrevista especializada llevada a cabo por el ADRA-MIES, E.J.C. señaló que su padre no lo reconoció como hijo y que su madre fue asesinada cuando él tenía 8 años. Manifestó su deseo de viajar a Perú para vivir con su tía materna y sus primos. Mencionó que le robaron sus pertenencias, incluidos sus documentos de identidad, en Cúcuta. Asimismo, explicó que ingresó a Ecuador por “trocha” debido a su edad y por no contar con documentos de identidad. Indicó que no había terminado el bachillerato. Además, expresó su preocupación por la situación que atravesaba Venezuela y mostró inseguridad en cuanto a su plan de vida. Manifestó su deseo de ser ingeniero civil. Explicó que, debido a la crisis humanitaria de su país, tuvo que abandonar sus sueños. Su intervención en la audiencia ante el juez de primera instancia fue la siguiente:

Bueno yo salí de Venezuela [...] No se podía vivir allá pues la economía. Entonces, como mi mamá estaba muerta, yo no vivía con ella. Con mi papá tampoco, nunca se hizo cargo mío. Vivía con mi tía. Entonces mi tía se vino para acá a Perú. Y yo quise salir allá pues. Entonces pagué el pasaje hasta allá hasta Cúcuta y de ahí me vine caminando hasta llegar aquí a Ecuador. Entonces ya quiero reunirme con mi tía pues. Y estoy aquí, no sé. Ya quiero verla. Ella me vino a buscar, pero como dieron la orden de que tenía que tener los sellos de aquí para ingresar a Perú, entonces eso es lo que necesito y quisiera reunirme con ella pues. Y no sé si usted podría hacer algo para que nos dé esos sellos para uno reunirse con su familia. Allá en Venezuela las cosas no.

- 52. A.Y.P.G.** es un adolescente venezolano de 17 años de edad. Se trata de un adolescente no acompañado en situación de movilidad humana. En la entrevista especializada llevada a cabo por el ADRA-MIES, el adolescente refirió que su único deseo era viajar a Ica (Perú) para vivir con su madre. Explicó que, en el camino, tuvo que dormir en la calle y comer lo que la gente le ofrecía. Asimismo, señaló que tuvo que caminar a través de pasos irregulares o “trochas”. Afirmó que perdió sus documentos de identidad en Cali. Indicó que no había terminado el bachillerato. Manifestó su deseo de continuar sus estudios y seguir una carrera en informática. Explicó que, debido a



la crisis humanitaria de su país, tuvo que abandonar sus sueños. Su intervención en la audiencia ante el juez de primera instancia fue la siguiente:

A nosotros ya nos habían hecho un proceso para poder pasar a reunimos con nuestras familias, pero ocurrió algo y no nos dieron lo que son esos sellos para poder pasar y salir de Ecuador, pero no nos cambiaron unas leyes. No sé qué fue lo que pasó y no pudimos regresar hacia allá hacia Perú.

2.2. Defensoría del Pueblo y Defensoría Pública

- 53.** La Defensoría del Pueblo y la Defensoría Pública alegan la vulneración de los derechos de los adolescentes a la seguridad jurídica en relación con el principio del interés superior del niño, a migrar, a la libre movilidad humana, a la reunificación familiar y a la atención prioritaria, reconocidos en los artículos 82, 44, 40, 416 numeral 6, 40 numeral 4 y 35 de la Constitución, respectivamente.
- 54.** Afirman que la representante del Servicio de Apoyo Migratorio negó a los adolescentes el registro del ingreso y la salida del país y, por tanto, la reunificación con sus familiares en Perú.³⁷ Indican que la negativa se mantuvo incluso después de que la Junta Cantonal ordenó medidas de protección en favor de los adolescentes.
- 55.** En su demanda, enfatizan la situación de múltiple vulnerabilidad de los adolescentes y el riesgo al que se exponían al haber llegado a Ecuador atravesando “trochas” y al encontrarse desprotegidos frente a la trata y el tráfico de personas. Por ello, consideran que es indispensable que el Estado tome medidas para garantizar la protección integral de los adolescentes y que se aplique el “protocolo de movilidad humana previsto para estos casos”.
- 56.** Consideran que la representante del Servicio de Apoyo, al impedir que los adolescentes salgan del país para reunirse con sus familiares en Perú, no tomó en cuenta: i) el principio del interés superior del niño; y, ii) el artículo 10 de la Convención sobre los Derechos del Niño según el cual “toda solicitud hecha por un niño o por sus padres para entrar en un Estado Parte o para salir de él a los efectos de la reunión de la familia será atendida por los Estados Partes de manera positiva, humanitaria y expeditiva”.
- 57.** Como pretensión, solicitan que se: i) declare la vulneración de los derechos de los adolescentes; ii) disponga a la representante del Servicio de Apoyo Migratorio que,

³⁷ Indicaron que Perú exigía el registro de la salida del país (*i.e.* de Ecuador) para permitir el ingreso de niños, niñas y adolescentes no acompañados.

de forma inmediata, selle el ingreso y la salida del país de los adolescentes para que puedan entrar a Perú; y, iii) ordene que todo el personal del Servicio de Apoyo Migratorio asista a programas de capacitación y sensibilización en materia de derechos humanos con enfoque en movilidad humana.

2.3. Ministerio de Gobierno y Servicio de Apoyo Migratorio y Unidades de Control Migratorio de la Provincia de El Oro

58. El Ministerio de Gobierno sostiene que debió ser parte del proceso administrativo tramitado ante la Junta Cantonal y que no fue notificado. Considera que la Junta Cantonal no era competente para ordenar las medidas de protección dispuestas. Argumenta que, de conformidad con el decreto ejecutivo 826, los ciudadanos venezolanos requerían de una visa para ingresar al país. Además, señala que, de acuerdo con el CONA, los “menores de edad” no acompañados necesitaban el permiso de quien ejerza la patria potestad para salir del país o, en su defecto, que un funcionario de la Defensoría Pública asuma la representación legal. Asimismo, señala que los adolescentes no podían salir del país debido a que no contaban con documentos de identificación.
59. Por su parte, la representante del Servicio de Apoyo Migratorio afirmó no tener conocimiento del caso de los adolescentes de forma previa a la notificación de la acción de protección. Sin embargo, en la audiencia llevada a cabo ante este Organismo, el Ministerio del Interior indicó que no se puede “ocultar” que la representante del Servicio de Apoyo Migratorio conoció sobre las medidas, de forma verbal, cuando estas fueron emitidas por la Junta Cantonal y que dicha funcionaria se negó a recibirlas y cumplirlas.³⁸

3. Hechos probados

60. En el presente caso, esta Corte considera que se han probado los siguientes hechos. Primero, los adolescentes ingresaron al país en 2019, sin compañía de familiares y sin pasar por los puntos de control migratorio. Los adolescentes contaban con la documentación detallada en la sección de “antecedentes procesales” que consta en los informes realizados por el ADRA-MIES. Asimismo, sus familiares se encontraban en Perú. Estos hechos se entienden como probados en cuanto no han sido controvertidos en el proceso por ninguna de las partes.

³⁸ Audiencia reservada llevada a cabo el 2 de abril de 2024 ante la Corte Constitucional, 15h43.

61. Segundo, se ha probado que el Ministerio de Gobierno se enteró sobre la situación de los adolescentes y sobre las medidas de protección ordenadas por la Junta Cantonal cuando, conforme se expone en el párrafo 3 *supra*, funcionarios del ADRA-MIES acudieron ante la representante del Servicio de Apoyo Migratorio para notificarle con las medidas de protección y solicitarle su ejecución. Además, se ha probado que la representante del Servicio de Apoyo Migratorio se negó a recibir la notificación y a cumplir con lo dispuesto por la Junta Cantonal, alegando la necesidad de observar el decreto ejecutivo 826. Si bien la representante del Servicio de Apoyo Migratorio negó estos hechos durante la tramitación del proceso de origen, ha existido una aceptación expresa por parte del Ministerio del Interior en la audiencia llevada a cabo ante este Organismo (ver párrafo 59 *supra*).
62. Tercero, como se expuso en el párrafo 7 *supra*, en cumplimiento de la sentencia emitida por la Unidad Judicial, los adolescentes salieron del país el 30 de octubre y el 5 de noviembre de 2019 para reunificarse con sus familiares en Perú. Estos hechos se entienden como probados en cuanto no han sido controvertidos en el proceso por ninguna de las partes y existe constancia documental con los certificados de movimientos migratorios emitidos por el Ministerio de Gobierno.

4. Planteamiento de los problemas jurídicos

63. Los cargos presentados por las partes procesales se tratarán dentro del siguiente problema jurídico: ¿El Ministerio de Gobierno vulneró los derechos a migrar, a la reunificación familiar y a la atención prioritaria, así como el principio del interés superior del niño, ya que se habría negado injustificadamente a registrar el ingreso y la salida del país de los adolescentes y, consecuentemente, habría impedido la reunificación familiar de los adolescentes en Perú?
64. Además, esta Corte considera necesario analizar, de forma previa, si la acción de protección es la vía adecuada para tratar las vulneraciones de derechos alegadas. Para ello, se plantea el siguiente problema jurídico: ¿La acción de protección es la vía idónea para tratar las vulneraciones de derechos de los adolescentes que fueron alegadas?

5. Resolución de los problemas jurídicos

- 5.1. ¿La acción de protección es la vía idónea para tratar las vulneraciones de derechos de los adolescentes que fueron alegadas?**

65. Esta Corte observa que los cargos de la demanda de acción de protección versan sobre los mismos hechos que fundamentaron los procesos administrativos tramitados ante la Junta Cantonal. En los dos procesos se alegó la posible vulneración de los derechos a la libre movilidad humana y a la reunificación familiar de los adolescentes. Además, la pretensión principal fue la misma: que se disponga al Ministerio de Gobierno el registro del ingreso y la salida regular del territorio ecuatoriano de los adolescentes para garantizar la reunificación con su familia en Perú. De hecho, además de la vulneración de derechos, en la demanda de acción de protección, se alegó el incumplimiento del Ministerio de Gobierno de ejecutar las medidas de protección ordenadas por la Junta Cantonal.
66. En este contexto, corresponde determinar si la acción de protección es la vía idónea para tratar las alegadas vulneraciones de derechos de los adolescentes.
67. De conformidad con el artículo 240 del CONA, en caso de incumplimiento de las medidas de protección dictadas por una junta cantonal de protección de derechos de la niñez y adolescencia, el denunciante o la propia junta cantonal deben recurrir al juez de la niñez y adolescencia. El referido artículo establece que se debe seguir el trámite de la acción de amparo constitucional. Bajo el ordenamiento jurídico actual, el trámite equivalente que debe seguirse es el de la acción de protección que está previsto en la Constitución y la LOGJCC.
68. Conforme lo expuesto, se observa que, en principio, la acción de protección no es la vía idónea para exigir el cumplimiento de las medidas de protección ordenadas por una junta cantonal de protección de derechos de la niñez y adolescencia. Cuando se busca el cumplimiento de este tipo de medidas, cuyo fin es evitar la continuación o la consumación de la vulneración de derechos individuales o colectivos de niños, niñas o adolescentes,³⁹ el denunciante o la propia junta cantonal deben acudir a la justicia ordinaria.
69. Ahora bien, de acuerdo con el artículo 40 de la LOGJCC, la acción de protección procede ante la “[i]nexistencia de otro mecanismo de defensa judicial **adecuado y eficaz** para proteger el derecho violado”. En el ordenamiento jurídico existe un mecanismo de defensa judicial para exigir el cumplimiento de las medidas de protección ordenadas por una junta cantonal de protección de derechos de la niñez y adolescencia. Desde un punto de vista formal, tal recurso es adecuado para la protección de los derechos de los niños, niñas y adolescentes ya que: i) en él se pueden revisar los hechos que motivaron la emisión de las medidas de protección por parte

³⁹ CONA, Artículo 235.



de una junta cantonal; ii) el juez de la niñez y adolescencia puede disponer, bajo prevenciones de ley, el cumplimiento de las medidas de protección; y, iii) se tramita de forma expedita, siguiendo el trámite de la acción de protección. Sin embargo, aquello no basta ya que el mecanismo de defensa judicial debe ser, en la práctica, eficaz para la tutela de los derechos.

70. En este caso, la Junta Cantonal recurrió, en primer lugar, a la Unidad Judicial Multicompetente Civil con sede en el cantón Huaquillas para exigir el cumplimiento de las medidas de protección dictadas en favor de los adolescentes, siguiendo el trámite previsto en el artículo 240 del CONA. Sin embargo, como se indicó en el párrafo 4 *supra*, conforme consta en razones sentadas por la Junta Cantonal, la persona encargada de la recepción de documentos en la referida judicatura se habría negado a recibir la demanda ya que, según su criterio, se debía adjuntar la certificación de la negativa de la representante del Servicio de Apoyo Migratorio para cumplir con las medidas de protección o, en su defecto, tres notificaciones a la funcionaria.⁴⁰ Esto, a pesar de que la representante del Servicio de Apoyo Migratorio se habría negado a recibir cualquier tipo de notificación o documento relacionado con las medidas de protección emitidas por la Junta Cantonal.

71. Con base en los antecedentes expuestos y en los argumentos específicos al respecto que ha presentado la parte accionante,⁴¹ esta Corte considera que existen suficientes indicios para concluir que, en el caso de los adolescentes, la vía prevista en la justicia ordinaria no fue eficaz para la tutela de sus derechos. Esto, por cuanto la persona responsable de receptor documentación de la Unidad Judicial Multicompetente Civil con sede en el cantón Huaquillas habría fijado requisitos que no se podían cumplir. Ante la inmediatez con la que se requería una respuesta por parte de la justicia, dada la situación de extrema vulnerabilidad de los adolescentes no acompañados y en situación de movilidad humana, y en vista de que los cargos de la demanda versaban acerca de posibles vulneraciones de derechos,⁴² este Organismo considera que la acción de protección es procedente en este caso. La conclusión que se alcanza respecto a este caso concreto no implica desconocer que, por regla general, la vía

⁴⁰ Este Organismo toma en cuenta que los referidos requisitos no se encuentran previstos en el CONA por lo que su exigencia, en caso de verificarse, habría estado injustificada.

⁴¹ En su demanda de acción extraordinaria de protección, la Defensoría del Pueblo realiza un recuento detallado de los hechos del caso y presenta argumentos específicos en cuanto a las razones por las que considera que la acción de protección es procedente debido a la imposibilidad de acceder a la justicia ordinaria.

⁴² De acuerdo con el artículo 88 de la Constitución, “La acción de protección tendrá por objeto el amparo directo y eficaz de los derechos reconocidos en la Constitución, y podrá interponerse cuando exista una vulneración de derechos constitucionales, por actos u omisiones de cualquier autoridad pública no judicial [...]”.

idónea para exigir el cumplimiento de medidas de protección ordenadas por juntas cantonales de protección de derechos de la niñez y adolescencia es la vía ordinaria.

72. No se realizará un análisis más profundo en cuanto a la actuación de los servidores de la justicia ordinaria ya que aquello excedería el ámbito de la presente acción de protección. Las consideraciones previas se han realizado exclusivamente con el fin de determinar si la acción de protección es una vía idónea para conocer las vulneraciones de derechos alegadas por los adolescentes. Sin embargo, es necesario poner el caso en conocimiento del Consejo de la Judicatura para que investigue y, de ser procedente, tome las acciones pertinentes en contra de los funcionarios implicados.

5.2. ¿El Ministerio de Gobierno vulneró los derechos a migrar, a la reunificación familiar y a la atención prioritaria, así como el principio del interés superior del niño, ya que se habría negado injustificadamente a registrar el ingreso y la salida del país de los adolescentes y, consecuentemente, habría impedido la reunificación familiar de los adolescentes en Perú?

73. A continuación, esta Corte analizará si la negativa del Ministerio de Gobierno de registrar el ingreso y la salida del país de los adolescentes, impidiendo su reunificación familiar en Perú, vulneró sus derechos a migrar, a la reunificación familiar y a la atención prioritaria, así como el principio del interés superior del niño.

5.2.1. Definiciones

74. Para la comprensión de los argumentos desarrollados en la resolución del presente problema jurídico, es necesario tomar en cuenta las definiciones de ciertos términos relevantes que serán utilizados en múltiples ocasiones.
75. De acuerdo con el artículo 1 de la Convención sobre los Derechos del Niño, “niño” es todo ser humano menor de dieciocho años de edad, salvo que, en virtud de la ley que le sea aplicable, haya alcanzado antes la mayoría de edad. La Constitución, por su parte, utiliza los términos “niñas, niños y adolescentes” para referirse a este grupo humano. En la presente sentencia se utilizan los términos “niño” y “adolescente” indistintamente ya que gozan de los mismos derechos que se abordan en este caso.
76. En casos anteriores,⁴³ este Organismo ha acogido la terminología empleada por la Corte Interamericana de Derechos Humanos (“Corte IDH”) y el Comité de los Derechos del Niño para determinar la situación de un niño como “separado” o “no

⁴³ CCE, sentencia 2120-19-JP/21, 22 de septiembre de 2021, párr. 42.



acompañado”. Un niño no acompañado es aquel que está separado de ambos padres y otros parientes y que no está al cuidado de un adulto al que, por ley o costumbre, incumbe esa responsabilidad.⁴⁴ Un niño separado es aquel que está separado de ambos padres o de sus tutores legales habituales, pero no necesariamente de otros parientes.⁴⁵

77. En los procesos de migración suelen intervenir varios Estados. El Estado de “origen” es aquel en el que inicia la migración; corresponde con el Estado de nacimiento o residencia habitual de la persona en situación de movilidad humana. Un Estado de “tránsito” es aquel que la persona en situación de movilidad humana debe atravesar, posiblemente requiriendo permanecer en él de forma temporal, como parte de su camino para llegar al Estado de destino. El Estado de “destino” es aquel en el que termina el proceso de migración; corresponde con el Estado al que la persona en situación de movilidad humana busca llegar, con el fin de permanecer en él.

5.2.2. Obligaciones del Estado de tránsito frente a niñas, niños y adolescentes, no acompañados, en situación de movilidad humana

78. La Constitución reconoce los derechos a migrar, a la reunificación familiar y a la atención prioritaria, así como el principio del interés superior del niño, en los siguientes términos:

- i) El artículo 40 reconoce el derecho a migrar. Entre otras acciones, prescribe que el Estado ofrecerá asistencia, atención, servicios de asesoría y protección integral a las personas en situación de movilidad humana.
- ii) El artículo 40 numeral 4 establece que el Estado “facilitará la reunificación familiar”.
- iii) El artículo 35 establece que los niños, niñas y adolescentes “recibirán atención prioritaria y especializada en los ámbitos público y privado [...] El Estado prestará especial protección a las personas en condición de doble vulnerabilidad”.

⁴⁴ Comité de los Derechos del Niño, Tratado de los menores no acompañados y separados de su familia fuera de su país de origen, Observación General número 6 de 1 de septiembre de 2005, párr. 7; Corte IDH, Derechos y garantías de niñas y niños en el contexto de la migración y/o en necesidad de protección internacional, Opinión Consultiva 21/14 de 19 de agosto de 2014, párr. 49.

⁴⁵ Comité de los Derechos del Niño, Tratado de los menores no acompañados y separados de su familia fuera de su país de origen, Observación General número 6 de 1 de septiembre de 2005, párr. 8; Corte IDH, Derechos y garantías de niñas y niños en el contexto de la migración y/o en necesidad de protección internacional, Opinión Consultiva 21/14 de 19 de agosto de 2014, párr. 49.

iv) El artículo 44 reconoce el principio del interés superior de niñas, niños y adolescentes y dispone que sus derechos prevalecerán sobre los de las demás personas.

79. A continuación, se explicarán las obligaciones que tiene Ecuador, como Estado de tránsito, para garantizar los derechos constitucionales a migrar, a la reunificación familiar y a la atención prioritaria, así como el principio del interés superior del niño, frente a niños, niñas y adolescentes no acompañados y en situación de movilidad humana.

80. De acuerdo con la jurisprudencia de esta Corte, el derecho a migrar “implica el respeto a la facultad de trasladarse que tienen las personas y la garantía de que dicho traslado ocurra en condiciones dignas, tanto en el lugar de origen, tránsito, destino y retorno”.⁴⁶ El derecho a migrar parte del reconocimiento de los riesgos y factores que obligan a las personas a salir de su lugar de origen o residencia habitual y tiene un alcance y protección que abarca todo el proceso de migración.⁴⁷ Este derecho debe ser considerado en cada caso y cualquier resolución al respecto debe tomarse con base en las circunstancias individuales de cada persona.⁴⁸ Toda persona en situación de movilidad humana tiene derecho a que las autoridades competentes analicen su caso con base en sus propias circunstancias, razones y factores para migrar.⁴⁹

81. Los niños, niñas y adolescentes, como sujetos de derechos, son titulares del derecho a migrar.⁵⁰ Esta Corte ya ha señalado que este grupo humano, cuando ejerce el referido derecho, requiere de una especial protección que permita precautelar su dignidad, integridad y vida.⁵¹

82. Cuando un niño, niña o adolescente no acompañado llega al país, la primera acción que debe tomar Ecuador, como Estado de tránsito, es permitirle el ingreso al país y remitirlo a la autoridad competente para realizar una evaluación inicial.⁵² En caso de

⁴⁶ CCE, sentencia 159-11-JH/19, 26 de noviembre de 2019, párr. 108.

⁴⁷ CCE, sentencia 335-13-JP/20, 12 de agosto de 2020, párr. 120.

⁴⁸ CCE, sentencia 159-11-JH/19, 26 de noviembre de 2019, párr. 114.

⁴⁹ CCE, sentencia 639-19-JP/20, 21 de octubre de 2020, párr. 48.

⁵⁰ CCE, sentencia 2120-19-JP/21, 22 de septiembre de 2021, párr. 41.

⁵¹ *Ibid.*

⁵² El Ministerio de Gobierno, a través de las unidades de control migratorio, es el órgano que debe permitir el ingreso del niño, niña o adolescente no acompañado y coordinar con el Ministerio de Inclusión Económica y Social para que realice la evaluación inicial. Esto se encuentra actualmente regulado en el Protocolo de Atención Integral para niñas, niños y adolescentes no nacionales, en situación de movilidad humana y sus anexos (Acuerdo Interministerial 1 publicado en el Registro Oficial Suplemento 187 de 11 de noviembre de 2022) y la Ley Orgánica de Movilidad Humana (artículo 129A). En 2019, se encontraba

que el niño, niña o adolescente haya ingresado al país por una vía distinta a la de los puntos de control migratorio, procede directamente la conducción de la evaluación inicial. Este Organismo ya se ha pronunciado en este sentido al indicar que procede la admisión regular de los niños, niñas o adolescentes incluso ante el incumplimiento de los requisitos migratorios exigidos.⁵³ En estos casos, las autoridades de control migratorio no pueden inadmitir, de forma automática, su ingreso al territorio ecuatoriano y tampoco dilatar innecesariamente su ingreso regular.⁵⁴

83. En el pasado, esta Corte ha acudido a criterios de la Corte IDH en los que ha señalado que los Estados “no deben impedir el ingreso de niñas y niños extranjeros al territorio nacional, aun cuando se encuentren solos, no deben exigirles documentación que no pueden tener y deben proceder a dirigirlos de inmediato a personal que pueda evaluar sus necesidades de protección, desde un enfoque en el cual prevalezca su condición de niñas y niños”.⁵⁵

84. La evaluación inicial debe conducirse por parte de personal especializado que esté en capacidad de respetar y garantizar los derechos de los niños, niñas y adolescentes.⁵⁶ Conforme la jurisprudencia de este Organismo,⁵⁷ la evaluación inicial debe tener los siguientes objetivos: i) tratar a la persona de forma acorde a su condición de niño,⁵⁸ ii) determinar si se trata de un niño separado o no acompañado; iii) determinar la nacionalidad del niño o su condición de apátrida; iv) obtener información sobre los motivos de la salida del país de origen del niño y de su separación familiar, sus vulnerabilidades y cualquier otro elemento que permita determinar la necesidad, o no,

regulado en el Protocolo de Protección Especial de Niñas, Niños y adolescentes en Contextos de Movilidad Humana y sus Anexos (Acuerdo Ministerial 095 de 9 de mayo de 2019).

⁵³ CCE, sentencia 2120-19-JP/21, 22 de septiembre de 2021, párr. 75.

⁵⁴ *Ibid.*

⁵⁵ Corte IDH, Derechos y garantías de niñas y niños en el contexto de la migración y/o en necesidad de protección internacional, Opinión Consultiva 21/14 de 19 de agosto de 2014, párr. 83. Ver también, Comité de los Derechos del Niño, Trato de los menores no acompañados y separados de su familia fuera de su país de origen, Observación General número 6 de 1 de septiembre de 2005, párr. 20.

⁵⁶ La evaluación inicial, incluyendo la entrevista especializada, la lleva a cabo el MIES (o la entidad que ostente sus facultades) o las organizaciones cooperantes que mantienen convenios con el MIES. Esto se encuentra actualmente regulado en el Protocolo de Atención Integral para niñas, niños y adolescentes no nacionales, en situación de movilidad humana y sus anexos (Acuerdo Interministerial 1 publicado en el Registro Oficial Suplemento 187 de 11 de noviembre de 2022). En 2019, se encontraba regulado en el Protocolo de Protección Especial de Niñas, Niños y adolescentes en Contextos de Movilidad Humana y sus Anexos (Acuerdo Ministerial 095 de 9 de mayo de 2019).

⁵⁷ CCE, sentencia 639-19-JP/20, 21 de octubre de 2020, párr. 80.

⁵⁸ En caso de duda sobre la edad, se debe procurar su determinación y, ante la imposibilidad de aquello, se debe considerar a la persona como niño.

de protección internacional; y, v) adoptar, de acuerdo con el principio del interés superior del niño, medidas de protección especial.⁵⁹

85. De acuerdo con el artículo 20 de la Convención sobre los Derechos del Niño, los niños no acompañados tienen derecho a la protección y asistencia especial del Estado. Esto se debe a la condición de especial vulnerabilidad de estos niños.⁶⁰ En efecto, como lo han reconocido la Corte IDH y el Comité de los Derechos del Niño, los niños no acompañados están expuestos a diversos riesgos que afectan su vida, supervivencia y desarrollo como, por ejemplo, la trata dirigida a la explotación sexual o de otra índole o la participación en actividades delictivas.⁶¹ La Corte IDH ha indicado que tal vulnerabilidad existe especialmente en países con presencia del crimen organizado⁶² como Ecuador.

86. Cuando se identifica la concurrencia de múltiples factores de vulnerabilidad, es fundamental que el Estado, para cada caso específico, tome medidas apropiadas para afrontar tales condiciones con un enfoque de interseccionalidad. Si identifica el caso de un niño, niña o adolescente, no acompañado y en situación de movilidad humana, ciertamente debe tomar medidas acordes a la triple condición de vulnerabilidad debido a la edad, condición de movilidad humana y falta de acompañamiento de la persona. En cada caso concreto podrían identificarse factores de vulnerabilidad adicionales, como el género o la discapacidad, que podrían requerir que las medidas se ajusten a ese caso en particular.

87. Esta Corte ha reconocido que, en el caso de los niños, niñas y adolescentes no acompañados, es de particular relevancia que el Estado⁶³ tome todas las acciones necesarias encaminadas a la localización de los familiares, salvo que aquello sea

⁵⁹ Corte IDH, Derechos y garantías de niñas y niños en el contexto de la migración y/o en necesidad de protección internacional, Opinión Consultiva 21/14 de 19 de agosto de 2014, párr. 86.

⁶⁰ Comité de los Derechos del Niño, Trato de los menores no acompañados y separados de su familia fuera de su país de origen, Observación General número 6 de 1 de septiembre de 2005, párr. 16.

⁶¹ Comité de los Derechos del Niño, Trato de los menores no acompañados y separados de su familia fuera de su país de origen, Observación General número 6 de 1 de septiembre de 2005, párr. 90; Corte IDH, Derechos y garantías de niñas y niños en el contexto de la migración y/o en necesidad de protección internacional, Opinión Consultiva 21/14 de 19 de agosto de 2014, párr. 23.

⁶² Corte IDH, Derechos y garantías de niñas y niños en el contexto de la migración y/o en necesidad de protección internacional, Opinión Consultiva 21/14 de 19 de agosto de 2014, párr. 90.

⁶³ Tal labor le corresponde, en principio, al MIES que es el órgano encargado de la evaluación inicial. Esto se encuentra actualmente regulado en el Protocolo de Atención Integral para niñas, niños y adolescentes no nacionales, en situación de movilidad humana y sus anexos (Acuerdo Interministerial 1 publicado en el Registro Oficial Suplemento 187 de 11 de noviembre de 2022). En 2019, se encontraba regulado en el Protocolo de Protección Especial de Niñas, Niños y adolescentes en Contextos de Movilidad Humana y sus Anexos (Acuerdo Ministerial 095 de 9 de mayo de 2019).

contrario al interés superior del niño.⁶⁴ Además, el Estado debe designar, a la brevedad posible, un tutor para los niños, niñas y adolescentes no acompañados.⁶⁵ En caso de requerirse, deberá designarse un representante legal para la representación del niño en procesos administrativos y/o judiciales.⁶⁶ Esto es fundamental para asegurar el respeto del interés superior del niño no acompañado.⁶⁷

88. Durante todo el tiempo en que un niño, niña o adolescente no acompañado permanezca en Ecuador, es responsabilidad del Estado garantizar sus derechos a migrar y a la protección especial que requieren, asegurando el acceso a condiciones de vida mínimas como alimentación, servicios de salud, alojamiento y seguridad.⁶⁸ Es vital que exista coordinación en todo el proceso entre el Ministerio de Gobierno, el Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana, el MIES, la Defensoría del Pueblo, la Defensoría Pública y todas las autoridades cuya cooperación podría requerirse para la atención del niño, niña o adolescente.⁶⁹ La coordinación entre las autoridades del Estado es fundamental para que no exista ninguna demora injustificada, en ninguna etapa del proceso, que imposibilite el ejercicio oportuno de los derechos de los niños, niñas y adolescentes.

⁶⁴ CCE, sentencia 2120-19-JP/21, 22 de septiembre de 2021, párr. 114; Corte IDH, Derechos y garantías de niñas y niños en el contexto de la migración y/o en necesidad de protección internacional, Opinión Consultiva 21/14 de 19 de agosto de 2014, párr. 105; Comité de los Derechos del Niño, Trato de los menores no acompañados y separados de su familia fuera de su país de origen, Observación General número 6 de 1 de septiembre de 2005, párrs. 13 y 31.

⁶⁵ CCE, sentencia 2120-19-JP/21, 22 de septiembre de 2021, párr. 71; Comité de los Derechos del Niño, Trato de los menores no acompañados y separados de su familia fuera de su país de origen, Observación General número 6 de 1 de septiembre de 2005, párr. 21.

⁶⁶ Comité de los Derechos del Niño, Trato de los menores no acompañados y separados de su familia fuera de su país de origen, Observación General número 6 de 1 de septiembre de 2005, párr. 21.

⁶⁷ *Ibid.*

⁶⁸ A través del MIES, del Ministerio de Gobierno y/o de las demás autoridades competentes con las que se requiera coordinación.

⁶⁹ En el caso del Ministerio de Gobierno, su presencia es importante dado que es la entidad encargada del control migratorio que, por ejemplo y de ser el caso, debe registrar el ingreso y la salida del país del niño, niña o adolescente. El Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana podría tener un papel fundamental para, de requerirse, acudir a la cooperación internacional para obtener información o documentos del niño, niña o adolescente o, de ser el caso, tramitar los procesos en casos de solicitud de refugio o proceso de protección de apatridia. El MIES es la entidad encargada de realizar la entrevista especializada, dar seguimiento al caso de los niños, niñas y adolescentes no acompañados y garantizar su protección mientras se encuentran en el país. Finalmente, la Defensoría del Pueblo y la Defensoría Pública deben intervenir en posibles procesos judiciales, ejerciendo la representación legal de los niños, niñas y adolescentes. Las funciones de las referidas instituciones y la coordinación requerida entre ellas se encuentran actualmente reguladas, entre otros cuerpos normativos, en el Protocolo de Atención Integral para niñas, niños y adolescentes no nacionales, en situación de movilidad humana y sus anexos (Acuerdo Interministerial 1 publicado en el Registro Oficial Suplemento 187 de 11 de noviembre de 2022). En 2019, también existían regulaciones al respecto en el Protocolo de Protección Especial de Niñas, Niños y adolescentes en Contextos de Movilidad Humana y sus Anexos (Acuerdo Ministerial 095 de 9 de mayo de 2019).

89. Una vez que ha concluido la evaluación inicial, incluyendo la entrevista especializada realizada directamente al niño, niña o adolescente, se debe determinar si el caso requiere de la adopción de medidas de protección.⁷⁰ Esta Corte ha señalado que “toda acción o medida posterior a la entrevista especializada, que se adopte respecto de niños, niñas o adolescentes no acompañados, separados o que no cuenten con los requisitos migratorios, debe hacérsela en condición de regularidad migratoria”.⁷¹ Cuando la intención del niño, niña o adolescente es salir del país para reunirse con su familia en otro Estado, se debe evaluar la procedencia de permitir y facilitar su salida del país. En términos generales, el artículo 10 de la Convención sobre los Derechos del Niño establece que toda solicitud hecha por un niño para entrar en un Estado parte o para salir de él con el fin de la reunificación familiar, será atendida de manera positiva, humana y expedita.⁷²

⁷⁰ De acuerdo con la legislación vigente en 2019 así como en la actualidad, en caso de identificar la posible amenaza o vulneración de derechos de un niño, niña o adolescente en el marco del desarrollo de la evaluación inicial, el MIES debe remitir el caso a la junta cantonal de protección de derechos de la niñez y adolescencia respectiva. Ver, Protocolo de Atención Integral para niñas, niños y adolescentes no nacionales, en situación de movilidad humana y sus anexos (Acuerdo Interministerial 1 publicado en el Registro Oficial Suplemento 187 de 11 de noviembre de 2022) y Protocolo de Protección Especial de Niñas, Niños y adolescentes en Contextos de Movilidad Humana y sus Anexos (Acuerdo Ministerial 095 de 9 de mayo de 2019).

Las juntas cantonales de protección de derechos son competentes para ordenar medidas de protección en favor de niños, niñas y adolescentes, con el fin de evitar o detener la vulneración de sus derechos. El trámite administrativo que debe seguirse es aquel contemplado en el título VIII del CONA. Además, la legislación prevé la posibilidad de que la resolución sea impugnada en la vía ordinaria ante el juez de la niñez y adolescencia competente (CONA, artículo 241).

A pesar de ello, es importante recordar que este Organismo ha considerado que “las autoridades de control migratorio están obligadas a aplicar la normativa migratoria observando los principios constitucionales y en particular el interés superior del niño, niña y adolescente como principio de interpretación para cada caso. De ello se sigue que no es razonable ni necesario que se deba recurrir a la Junta Cantonal para obtener una medida de protección que ha sido diseñada para hacer frente a situaciones de violaciones de derechos, incorporándolas como parte de un procedimiento regular, cuando las mismas autoridades de control migratorio podían disponer el ingreso regular de los niños, niñas y adolescentes. Ello además desnaturaliza las medidas administrativas de protección previstas en el Código Orgánico de la Niñez y Adolescencia (CONA), convirtiéndolas en un requisito para el ejercicio de un derecho” [...] Las juntas cantonales de protección de derechos de la niñez y adolescencia “deben mantenerse en el marco de sus competencias vigilantes de los derechos, no obstante, sus medidas no pueden ser consideradas como parte de un procedimiento administrativo regular para el ingreso al territorio nacional, pues las convertiría en un requisito para el ejercicio del derecho a migrar”. CCE, sentencia 2120-19-JP/21, 22 de septiembre de 2021, párr. 98 y 100.

⁷¹ CCE, sentencia 2120-19-JP/21, 22 de septiembre de 2021, párr. 97.

⁷² Siguiendo los procesos anteriormente detallados, este tipo de medida la puede recomendar el MIES, la puede disponer la junta de protección de derechos de la niñez y adolescencia correspondiente y la puede revisar el juez de la niñez y adolescencia correspondiente.



90. Salvo que sea contrario al interés superior del niño y que tal conclusión sea obtenida luego del análisis específico e individualizado del caso, las autoridades competentes deben procurar la toma de medidas encaminadas a garantizar la reunificación familiar de los niños, niñas y adolescentes. Cuando Ecuador es un Estado de tránsito, entonces la medida conducente para el efecto es, precisamente, el registro de la entrada y salida del país del niño, niña o adolescente, así como su acompañamiento hasta que esté en custodia de las autoridades del Estado fronterizo que podría ser el Estado de destino u otro de tránsito. Como ya se indicó anteriormente, el artículo 40 numeral 4 de la Constitución dispone que es obligación del Estado facilitar la reunificación familiar.
91. Acerca del derecho a la reunificación familiar, este Organismo ha determinado que “protege la unidad de los miembros de una familia, que puede verse alterada por diferentes motivos, entre ellos, la movilidad humana”.⁷³ Asimismo, ha señalado que el Estado está obligado a “establecer procedimientos y realizar los esfuerzos necesarios para posibilitar la reunificación familiar en todas las situaciones que comprende la movilidad humana” y ha citado ejemplos en los que la reunificación sería contraria al principio del interés superior del niño como la violencia basada en género y el maltrato infantil.⁷⁴ Las medidas encaminadas a la reunificación familiar deben tomarse lo antes posible.⁷⁵
92. Al respecto, el Comité de los Derechos del Niño ha señalado que “debe procurarse por todos los medios que el menor no acompañado o separado se reúna con sus padres salvo cuando el interés superior de aquél requiera prolongar la separación, habida cuenta del derecho del menor a manifestar su opinión”.⁷⁶ Asimismo, ha considerado que el restablecimiento del niño, niña o adolescente en un tercer Estado responde al interés superior del niño no acompañado si aquello contribuye a la reunión familiar en el Estado de reasentamiento.⁷⁷
93. Finalmente, esta Corte recuerda la importancia y obligación del Estado de escuchar y tomar en cuenta la opinión del niño, niña o adolescente, según su edad y madurez,⁷⁸ en todo proceso, ya sea administrativo o judicial, en el que se discutan sus derechos.

⁷³ CCE, sentencia 2120-19-JP/21, 22 de septiembre de 2021, párr. 109.

⁷⁴ *Ibid*, párr. 110.

⁷⁵ *Ibid*, párr. 114; Corte IDH, Derechos y garantías de niñas y niños en el contexto de la migración y/o en necesidad de protección internacional, Opinión Consultiva 21/14 de 19 de agosto de 2014, párr. 105; Comité de los Derechos del Niño, Trato de los menores no acompañados y separados de su familia fuera de su país de origen, Observación General número 6 de 1 de septiembre de 2005, párr. 14.

⁷⁶ Comité de los Derechos del Niño, Trato de los menores no acompañados y separados de su familia fuera de su país de origen, Observación General número 6 de 1 de septiembre de 2005, párr. 81.

⁷⁷ *Ibid*, párr. 92

⁷⁸ CCE, sentencia 2120-19-JP/21, 22 de septiembre de 2021, párr. 124.

En el caso de los niños, niñas y adolescentes no acompañados y en situación de movilidad humana, tal derecho debe ejercerse desde el momento en que el niño, niña o adolescente entre en contacto con las autoridades del Estado y es fundamental al momento de la conducción de la entrevista especializada⁷⁹ y en los eventuales procesos administrativos y/o judiciales.⁸⁰

5.2.3. Resolución del caso

- 94.** En este caso, en lo principal, la Defensoría del Pueblo y la Defensoría Pública, en representación de los adolescentes, afirman que la representante del Servicio de Apoyo Migratorio negó a los adolescentes el registro del ingreso y la salida del país y, por tanto, la reunificación con sus familiares en Perú. Esto, a pesar de que la Junta Cantonal ordenó medidas de protección en favor de los adolescentes. Aquello habría vulnerado, entre otros, los derechos de los adolescentes a migrar, a la unidad familiar y a la atención prioritaria, así como el principio del interés superior del niño.
- 95.** Por su parte, el Ministerio de Gobierno y el Servicio de Apoyo Migratorio presentan, en lo principal, los siguientes argumentos de descargo para sostener que no correspondía permitir la salida del país de los adolescentes: las entidades del Estado no fueron citadas y, por tanto, no comparecieron en los trámites administrativos seguidos ante la Junta Cantonal; la Junta Cantonal no era competente para ordenar las medidas de protección dispuestas; el Servicio de Apoyo Migratorio no tuvo conocimiento del caso específico de los adolescentes; los ciudadanos venezolanos requerían una visa para que se pueda registrar su ingreso y salida del país según lo dispuesto en el decreto ejecutivo 826 de 25 de julio del 2019; los permisos emitidos por los familiares para la salida del país de los adolescentes no eran suficientes; y, no todos los adolescentes contaban con documentos de identidad en el momento en que se ordenaron las medidas de protección.
- 96.** A continuación, se abordará el caso de los adolescentes a partir del análisis de las vulneraciones de derechos alegadas frente a los argumentos de descargo presentados por el Ministerio de Gobierno y el Servicio de Apoyo Migratorio.
- 97.** Los adolescentes a favor de quienes se presentó la acción de protección tienen en común que todos ellos provenían de Venezuela, eran menores de edad y su objetivo era llegar a Perú para reunirse con sus familiares. Esto, ante la situación adversa en cuanto a la economía y los niveles de violencia que atravesaba Venezuela y de la que

⁷⁹ Ante el MIES o el personal de una organización cooperante que mantenga convenio con el MIES.

⁸⁰ Ante la junta cantonal de protección de derechos de la niñez y adolescencia y los jueces de la niñez y adolescencia respectivos.



ellos afirmaron estar conscientes. Al momento en que su caso fue puesto en conocimiento del ADRA-MIES, se encontraban solos, sin el acompañamiento de sus padres ni de otros familiares. De aquí se desprende que el caso versa sobre adolescentes, no acompañados y en situación de movilidad humana de acuerdo con las definiciones expuestas en los párrafos 75-76 *supra*. Además, queda claro que, en el proceso de migración de los adolescentes, su objetivo era llegar a Perú (Estado de destino), por lo que Ecuador era un Estado de tránsito conforme la definición del párrafo 77 *supra*. Por tanto, en este caso son aplicables todas las obligaciones descritas en la sección 5.2.2. *supra*.

98. Conforme se indicó en el párrafo 78 *supra*, los adolescentes tienen derecho a recibir una atención prioritaria y especializada. Además, ya que los adolescentes se encontraban en una situación de triple vulnerabilidad —debido a su edad, situación de movilidad humana y falta de acompañamiento— queda claro, conforme se indicó en el párrafo 86 *supra*, que requerían de protección especial y de medidas tomadas con un enfoque de interseccionalidad que considere su situación particular de múltiple vulnerabilidad durante todo su proceso de migración.
99. En los relatos de los adolescentes (ver párrafos 49-52 *supra*) se evidencia su situación de extrema vulnerabilidad. En efecto, en el camino hasta llegar a Ecuador, estuvieron expuestos a múltiples riesgos. Entre los hechos más graves, destaca la necesidad de los adolescentes de movilizarse a pie, atravesando pasos irregulares o “trochas”, exponiéndose a los riesgos propios de la naturaleza, así como a ser víctimas de delitos como la trata y el tráfico de personas. Asimismo, llama la atención el caso de uno de los adolescentes, quien afirma haber tenido que dormir en la calle y alimentarse de lo que podía conseguir en el camino.
100. Una vez en Ecuador, los adolescentes fueron atendidos por personal del ADRA-MIES que se encargó de realizar su evaluación inicial, así como de proveerles primeros auxilios y gestionar su alimentación y alojamiento. En los informes psico-sociales consta que, como parte de la evaluación inicial, personal especializado del ADRA-MIES realizó las entrevistas especializadas de los adolescentes y determinó su edad, nacionalidad, situación de niños no acompañados, los motivos por los que salieron de su país de origen, la forma en que llegaron a Ecuador, sus vínculos familiares y redes de apoyo, su objetivo de llegar a Perú y los documentos con los que contaban (ver párrafo 1 *supra*).
101. Asimismo, en los informes consta que el ADRA-MIES contactó a los familiares de los adolescentes y tramitó la obtención de permisos para que los adolescentes continúen su proceso de migración hacia Perú. Además, consta que los adolescentes

recibieron servicios de primeros auxilios y que se tomaron las medidas pertinentes para asegurar que, durante su estadía en el país, cuenten con alimentación y alojamiento. Finalmente, el ADRA-MIES recomendó la misma medida de protección para los 4 adolescentes: que se registre su ingreso y salida del país para que puedan ingresar a Perú y reunirse con sus familiares (ver párrafo 1 *supra*).

- 102.** Al haber identificado la necesidad de que se emitan medidas de protección en favor de los adolescentes, el ADRA-MIES remitió sus informes a la Junta Cantonal, iniciando así el proceso administrativo. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 237 del CONA, el proceso administrativo de protección de derechos puede iniciarse de oficio o mediante denuncia verbal o escrita en la que se debe señalar “la identificación más detallada posible de la persona o entidad denunciada”. En la misma disposición se prevé la realización de una audiencia y que la citación para esta se practique “personalmente o mediante una boleta dejada en el domicilio del citado en día y hora hábiles”.
- 103.** Al finalizar los trámites administrativos respectivos, la Junta Cantonal declaró que los derechos de los adolescentes a acceder al territorio ecuatoriano, a la libre movilidad, a la identidad y a la unidad y convivencia familiar se encontraban amenazados o habían sido vulnerados. Como medida de protección, dispuso a la representante del Servicio de Apoyo Migratorio el registro del ingreso y la salida del territorio ecuatoriano de los adolescentes. En las mismas fechas en las que dispuso las medidas de protección, la Junta Cantonal emitió oficios dirigidos a la referida funcionaria, en los que se le hacía conocer acerca de las medidas de protección dictadas en favor de los adolescentes (ver párrafo 2 *supra*).
- 104.** Sin embargo, cuando funcionarios del ADRA-MIES se acercaron para notificar las medidas de protección dispuestas por la Junta Cantonal, la representante del Servicio de Apoyo Migratorio se negó a recibir los oficios emitidos por la Junta Cantonal y a cumplir las medidas de protección (ver párrafo 3 *supra*). Esto, sin que siquiera se realice un análisis individualizado del caso de cada uno de los adolescentes, lo cual, como se indicó en el párrafo 80 *supra*, era una obligación de la autoridad competente. Según el criterio del Ministerio de Gobierno, los ciudadanos venezolanos requerían una visa para que se pueda registrar su ingreso y salida del país según lo dispuesto en el decreto ejecutivo 826 de 25 de julio del 2019.
- 105.** Específicamente en cuanto a los procesos administrativos tramitados ante la Junta Cantonal y al incumplimiento de las medidas de protección ordenadas, el Ministerio de Gobierno alega: que no habría sido citado y, por tanto, no habría comparecido; que la Junta Cantonal no era competente para ordenar las medidas de protección



dispuestas; que el Servicio de Apoyo Migratorio no tuvo conocimiento del caso específico de los adolescentes; y, que los ciudadanos venezolanos requerían una visa para que se pueda registrar su ingreso y salida del país según lo dispuesto en el decreto ejecutivo 826 de 25 de julio del 2019.

106. En cuanto al primer argumento de descargo, esta Corte constata que el Ministerio de Gobierno⁸¹ efectivamente no fue citado y no compareció en ningún momento en el desarrollo de los trámites administrativos llevados a cabo ante la Junta Cantonal. Siguiendo el procedimiento establecido en el Título VIII del CONA, al ser la entidad que, a través del Servicio de Apoyo Migratorio, tendría que ejecutar las medidas de protección recomendadas por el ADRA-MIES en caso de que estas se concedieran, para esta Corte es claro que el Ministerio de Gobierno debía ser citado. Sin embargo, esta omisión pudo haber sido subsanada más adelante. En efecto, como lo prevé el artículo 241 del CONA,⁸² el Ministerio de Gobierno tenía la posibilidad de interponer un recurso de reposición ante la propia Junta Cantonal o uno de apelación ante el juez de la niñez y adolescencia competente. Como se indica en el párrafo 3 y en la nota al pie 7 *supra*, el ADRA-MIES informó al Ministerio de Gobierno sobre las medidas de protección y exigió su cumplimiento antes de que concluyera el término para la interposición de los recursos previstos en el CONA. Sin embargo, el Ministerio no interpuso recurso alguno en contra de las decisiones de la Junta Cantonal y más bien optó por obstaculizar su notificación con las medidas de protección e incumplirlas.

107. En cuanto al segundo argumento de descargo, para esta Corte es claro que la Junta Cantonal sí era competente para ordenar el registro del ingreso y la salida del país de los adolescentes con el fin de que puedan reunirse con sus familiares en Perú. De acuerdo con la legislación vigente en 2019 así como en la actualidad,⁸³ en caso de identificar la posible amenaza o vulneración de derechos de un niño, niña o adolescente en el marco del desarrollo de la evaluación inicial, el MIES debe remitir el caso a la junta cantonal de protección de derechos de la niñez y adolescencia

⁸¹ Tampoco fue citado el Servicio de Apoyo Migratorio que es parte del mismo ministerio.

⁸² CONA, "Art. 241.- Impugnación.- Contra la resolución pronunciada por el organismo sustanciador, sólo caben los siguientes recursos:

1. De reposición, que debe proponerse en el término de tres días, ante el mismo organismo que la pronunció, quien la resolverá en el término de cuarenta y ocho horas; y,
2. De apelación, ante el Juez de la Niñez y Adolescencia con jurisdicción correspondiente al órgano que pronunció el fallo o denegó a trámite la petición. La apelación debe interponerse en el término de tres días contados desde que se dictó la resolución impugnada o se denegó la reconsideración, según el caso [...]"

⁸³ Ver, Protocolo de Atención Integral para niñas, niños y adolescentes no nacionales, en situación de movilidad humana y sus anexos (Acuerdo Interministerial 1 publicado en el Registro Oficial Suplemento 187 de 11 de noviembre de 2022) y Protocolo de Protección Especial de Niñas, Niños y adolescentes en Contextos de Movilidad Humana y sus Anexos (Acuerdo Ministerial 095 de 9 de mayo de 2019).

respectiva. De conformidad con el artículo 235 del CONA,⁸⁴ las juntas cantonales de protección de derechos son competentes para ordenar medidas de protección en favor de niños, niñas y adolescentes, con el fin de evitar o detener la vulneración de sus derechos. Como se indicó en el párrafo 89 *supra*, el MIES puede recomendar y la junta de protección de derechos de la niñez y adolescencia correspondiente puede disponer medidas encaminadas a facilitar la reunificación familiar de niños, niñas y adolescentes como, por ejemplo, el registro de su ingreso y salida del país y su acompañamiento hasta estar en custodia de las autoridades de otro Estado.

108. En cuanto al tercer argumento de descargo, como se indicó en el párrafo 61 *supra*, esta Corte estima que se ha probado que la representante del Servicio de Apoyo Migratorio se negó a recibir los oficios emitidos por la Junta Cantonal y a cumplir las medidas de protección. Si bien la referida funcionaria niega que los casos de los adolescentes hayan llegado a su conocimiento de forma previa a la notificación con la demanda de acción de protección, el Ministerio del Interior aceptó que el caso de los adolescentes fue puesto en conocimiento de la representante del Servicio de Apoyo Migratorio cuando los funcionarios del ADRA-MIES se acercaron a informarle sobre las medidas de protección y exigir su cumplimiento (ver párrafo 59 *supra*).

109. En cuanto al cuarto argumento de descargo, este Organismo reafirma que en el caso no cabía la exigencia de una visa a los adolescentes. Como se indicó en el párrafo 82 *supra*, la Corte ya ha señalado que el hecho de no contar con una visa no puede ser un motivo para que se niegue el ingreso al país en el caso de niños, no acompañados, en situación de movilidad humana que se encuentren en situaciones como la de los adolescentes. A partir de ello, es lógico concluir que, si no se puede exigir ese tipo de requisito a estos niños para su entrada al país, menos aún se lo puede hacer para su salida. La negativa de realizar el registro regular de la entrada o la salida del país de niños, niñas o adolescentes no acompañados únicamente promueve que busquen vías alternativas para salir del país, exponiéndose a múltiples riesgos como la trata y tráfico de personas. Entonces, el hecho de que los adolescentes no hayan contado con una visa no justifica la posición del Ministerio de Gobierno de no regularizar su entrada e impedir su salida del país.

⁸⁴ CONA, "Art. 235.- Procedencia y órgano competente.- El procedimiento reglado en este título se aplica para la sustanciación de los siguientes asuntos:

a) La aplicación de medidas de protección cuando se ha producido una amenaza o violación de los derechos individuales o colectivos de uno o más niños, niñas o adolescentes; [...]

El conocimiento y resolución de los asuntos señalados en los literales a) y b) corresponde a la Junta Cantonal de Protección de Derechos del cantón en que se produjo la amenaza, violación de derecho o infracción".



110. A partir de lo expuesto, se ha verificado que el Ministerio de Gobierno no contaba con ninguna justificación para incumplir con las medidas de protección dispuestas por la Junta Cantonal. Además, a pesar de contar con recursos idóneos para expresar su inconformidad con las medidas de protección dispuestas por la Junta Cantonal, el Ministerio de Gobierno optó por no interponer recurso alguno y simplemente negarse a cumplir con las medidas de protección.
111. Ahora bien, el hecho de que el Ministerio de Gobierno haya omitido presentar sus objeciones en cuanto a las medidas de protección, no implica que este Organismo tenga que avalar tales medidas automáticamente. En efecto, en pro de garantizar el interés superior del niño, esta Corte evaluará la situación específica de los adolescentes para concluir si el registro de su ingreso y salida del país era una medida idónea para garantizar sus derechos o, como manifiesta el Ministerio de Gobierno, los puso en riesgo (ver párrafos 114-116 *infra*). Asimismo, se determinará si la negativa del Ministerio de Gobierno de cumplir las medidas de protección vulneró, o no, los derechos de los adolescentes a migrar, a la reunificación familiar y a la atención prioritaria, así como al principio del interés superior del niño, al haber imposibilitado que los adolescentes salgan del país y se encuentren con sus familiares en Perú.
112. Conforme se indicó en el párrafo 89 *supra*, toda solicitud hecha por un niño para entrar en un Estado parte o para salir de él con el fin de la reunificación familiar, será atendida de manera positiva, humana y expedita. Asimismo, salvo que sea contrario al interés superior del niño y que tal conclusión sea obtenida luego del análisis específico e individualizado del caso, las autoridades competentes deben procurar la toma de medidas encaminadas a garantizar la reunificación familiar de los niños, niñas y adolescentes (ver párrafo 90 *supra*). Cuando Ecuador es un Estado de tránsito, entonces la medida conducente para el efecto es, precisamente, el registro de la entrada y salida del país del niño, niña o adolescente, así como su acompañamiento hasta que esté en custodia de las autoridades del Estado fronterizo que podría ser el Estado de destino u otro de tránsito (ver párrafo 90 *supra*).
113. En el caso de los adolescentes, esta Corte constata que no existen causas por las cuales debería sospechar que su salida del país podría ser contraria al principio del interés superior del niño. En efecto, en el momento oportuno, especialistas del ADRA-MIES realizaron las diligencias necesarias para asegurarse que los familiares de los adolescentes consentían su traslado hacia Perú con el fin de la reunificación familiar. Sin embargo, el Ministerio de Gobierno presenta dos argumentos de descargo encaminados a sostener que la salida del país de los adolescentes no cabía en este caso concreto.

114. El primer argumento del Ministerio de Gobierno tiene que ver con una supuesta insuficiencia de los permisos para la salida del país de los adolescentes emitidos por sus familiares. Al respecto, esta Corte verifica que efectivamente, como manifiesta el Ministerio de Gobierno, es cierto que en los informes psico-sociales se adjuntan fotografías de permisos redactados a mano por los familiares de los adolescentes. Las fotografías no son de la mejor calidad y los escritos cuentan, de hecho, con múltiples faltas ortográficas y rayones. Ante esta situación, esta Corte debe reiterar que es necesario tomar consciencia de la situación de extrema vulnerabilidad de los adolescentes y de las condiciones socioeconómicas de sus familiares. No se debe desmerecer, sino apreciar y reconocer el esfuerzo realizado tanto por los familiares de los adolescentes como por el ADRA-MIES. Considerando, además, que Ecuador era un Estado de tránsito y que debe procurarse que la reunificación familiar se realice en el menor tiempo posible (ver párrafo 91 *supra*), sería irrazonable exigir que los padres de los adolescentes obtengan permisos notariados y/o apostillados y que los envíen a Ecuador, antes de permitir y facilitar la salida del país de los adolescentes.⁸⁵
115. El segundo argumento de descargo presentado por el Ministerio de Gobierno se centra en que no todos los adolescentes contaban con documentos de identidad en el momento en que se ordenaron las medidas de protección. Al respecto, esta Corte observa que, efectivamente, esa era la situación de dos adolescentes. Es más, como los propios adolescentes indicaron en la entrevista especializada, no contaban con documentos de identidad debido a que todas sus pertenencias fueron robadas en el camino, específicamente en Colombia (ver párrafo 1 *supra*). En los respectivos informes psico-sociales realizados por el ADRA-MIES consta que los dos adolescentes presentaron “copias no muy legibles” de sus documentos de identidad (ver párrafo 1 *supra*). Teniendo en cuenta que el ADRA-MIES realizó el respectivo seguimiento de los casos, identificó a los familiares y redes de apoyo de los adolescentes, y contactó a sus familiares, esta Corte considera que se contaba con suficientes elementos para determinar que los adolescentes no corrían peligro si salían del país.⁸⁶ Considerando la situación de extrema vulnerabilidad de los adolescentes y su imposibilidad de realizar gestiones para obtener documentos, esta Corte considera

⁸⁵ Las regulaciones en la materia constan actualmente en el Protocolo de Atención Integral para niñas, niños y adolescentes no nacionales, en situación de movilidad humana y sus anexos (Acuerdo Interministerial 1 publicado en el Registro Oficial Suplemento 187 de 11 de noviembre de 2022).

⁸⁶ De hecho, bajo la normativa actual, ya se prevé expresamente que un “informe psico-social del MIES que verifique la identidad” del niño, niña o adolescente es un documento que podría garantizar la identidad de los niños, niñas o adolescentes. Además, se prevé que la autoridad de control migratorio no debe exigir la presentación de una visa para el registro de ingreso o tránsito en el país de niños, niñas y adolescentes. (Ver, Acuerdo Interministerial 1 publicado en el Registro Oficial Suplemento 187 de 11 de noviembre de 2022).

que el hecho de exigir que los adolescentes presenten documentos adicionales representó un obstáculo para el ejercicio de sus derechos.⁸⁷

- 116.** Si al solicitar múltiples documentos a los adolescentes, incluyendo permisos de salida del país con mayores formalidades o documentos de identidad oficiales, la intención del Ministerio de Gobierno era proteger el interés superior del niño y evitar que los adolescentes estén expuestos a riesgos como la trata de personas, entonces debió evaluar otras alternativas. Así, por ejemplo, podía coordinar el seguimiento del caso de los adolescentes en cooperación con las autoridades de Perú. La posición del Ministerio de Gobierno de simplemente negarse a permitir la salida del país de los adolescentes y no tomar ninguna acción adicional, impidió la reunificación familiar de los adolescentes e incluso, lejos de garantizar su interés superior, podía haber generado un efecto opuesto al deseado ya que, al no permitir su salida del país por las vías regulares, fomentaba la búsqueda de vías migratorias irregulares en las que la exposición a riesgos como la trata de personas es mayor.
- 117.** En virtud de lo expuesto, este Organismo considera que el registro del ingreso y la salida del país de los adolescentes es una medida que guarda conformidad con su interés superior. Esto debido a que el objetivo de los adolescentes era llegar a Perú para encontrarse con sus familiares. La reunificación familiar, sin duda, debe ser una prioridad por lo que el Estado, de acuerdo con la Constitución, se encuentra obligado a facilitarla (ver párrafo 78 *supra*). En estos casos, el Estado debe regularizar la situación migratoria de los niños, niñas y adolescentes con el registro de su ingreso y salida del país y debe acompañar a los niños, niñas y adolescentes no acompañados hasta que estos sean puestos en custodia de las autoridades del país fronterizo (ver párrafo 90 *supra*). En el caso concreto, esta Corte verifica que, en cumplimiento de la sentencia emitida por la Unidad Judicial, el Ministerio de Gobierno permitió que los adolescentes salgan del país para que puedan reunirse con sus familiares en Perú (ver párrafo 7 *supra*). Además, en el expediente existen constancias de que los adolescentes fueron acompañados hasta ser puestos en custodia de las autoridades de Perú y de que, como se detalla en los párrafos 126-130 *infra*, el MIES realizó un seguimiento adecuado a los procesos de reunificación familiar.
- 118.** En resumen, la Corte ha identificado que el Ministerio de Gobierno no realizó un análisis individualizado del caso de cada adolescente, requirió documentación para permitir la salida del país de los adolescentes que supuso un obstáculo para el ejercicio de sus derechos, incumplió injustificadamente las medidas de protección ordenadas

⁸⁷ Esto no quita la importancia de la gestión interinstitucional, en especial con el Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana, para, a través de la cooperación internacional, obtener documentos de identidad o similares, cuando sea posible y la situación lo amerite.

por la Junta Cantonal y dilató e impidió injustificadamente la reunificación familiar de los adolescentes con sus familiares en Perú.

119. En virtud de lo expuesto, esta Corte declara que el Ministerio de Gobierno, a través de la representante del Servicio de Apoyo Migratorio, vulneró los derechos a migrar, a la reunificación familiar y a la atención prioritaria, así como el principio del interés superior del niño, de los adolescentes.

III. Reparaciones, consideraciones finales y decisión del caso

1. Reparaciones

120. En cuanto este Organismo ha identificado la vulneración de derechos constitucionales, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 18 de la LOGJCC, corresponde que ordene las medidas de reparación integral que estime pertinentes. Las medidas dispuestas a continuación se han tomado a partir de los recaudos procesales del caso, de la información remitida por las partes y de la audiencia llevada a cabo ante la Corte.
121. En primer lugar, como se indicó en el párrafo 39 *supra*, la Sala vulneró el derecho al debido proceso en la garantía de motivación de los adolescentes debido a que no se pronunció, en la sentencia de segunda instancia, sobre las vulneraciones de derechos alegadas. Ante ello, esta Corte estima adecuado dejar sin efecto la sentencia de segunda instancia.
122. En segundo lugar, debe tenerse en cuenta que la Unidad Judicial, en la sentencia de primera instancia, declaró la vulneración del derecho a la reunificación familiar de los adolescentes y, como medidas de reparación, dispuso:

Que el Ministerio de Gobierno por intermedio de la Unidad de Apoyo y Control Migratorio que funciona en el CEBAF Huaquillas, que tiene como responsable a la Abg. Beatriz del Valle, cumpla con las medidas de protección ordenadas por la Junta Cantonal de Protección de Derechos de Niñez y Adolescencia del cantón Huaquillas, en relación al registro de ingreso y salida del territorio ecuatoriano de los adolescentes [...]; Que la Junta Cantonal de Protección de Derechos de Niñez y Adolescencia del cantón Huaquillas, con el apoyo del equipo técnico MIES ADRA, vigile el cumplimiento de las medidas de protección, se realice el acompañamiento de los adolescentes para la unificación familiar, así como la derivación al sistema de protección de Perú. La Defensoría del Pueblo participará en este proceso, en coordinación con las instituciones señaladas. Oportunamente se presentará el informe de cumplimiento; Que el Ministerio de Gobierno, realice a nivel institucional una amplia difusión de esta sentencia, así como efectúe programas de sensibilización y capacitación al personal del Servicio de Apoyo

Migratorio y Unidades de Control Migratorio de la Provincia de El Oro, lo cual se informará en el plazo de treinta días. La Defensoría del Pueblo realizará un seguimiento para su cumplimiento. Se notificará con la sentencia además a la Junta Cantonal de Protección de Derechos y Coordinador del Complejo Judicial para que remita informe en relación a la negativa de recibir el requerimiento de la Junta Cantonal, conforme consta en esta sentencia.

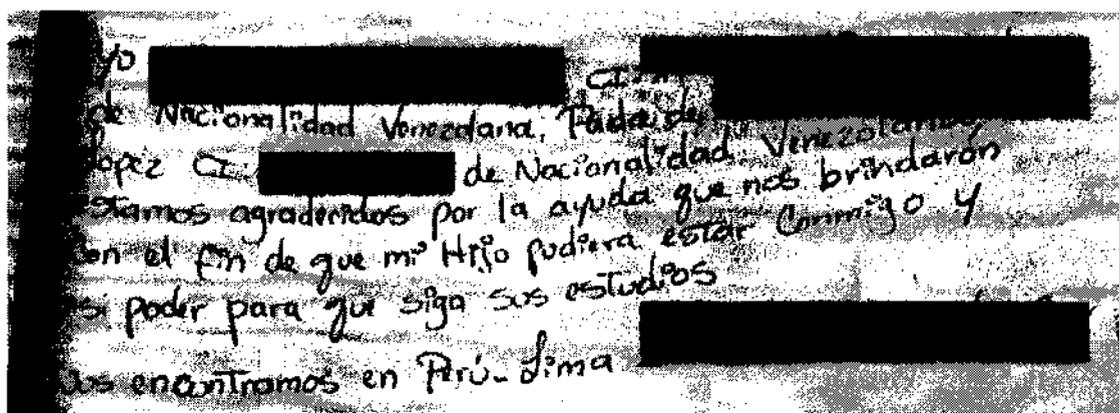
- 123.** A partir de la lectura de la sentencia de primera instancia se desprende que, en lo principal, la Unidad Judicial ordenó a las autoridades competentes el registro de la entrada y la salida del país de los adolescentes y su acompañamiento hasta que se encuentren en custodia de las autoridades de Perú. Como se explicó en el párrafo 7 *supra*, las medidas de reparación se cumplieron mientras se tramitaba el recurso de apelación ante la Sala. Es decir, los adolescentes salieron del país con el fin de que puedan reunirse con sus familiares y fueron puestos a resguardo de las autoridades de Perú. Además, se verifica que la Unidad Judicial ya notificó a las autoridades correspondientes para la investigación en vista de que no se aceptó la demanda presentada ante el juez de la niñez y adolescencia por la Junta Cantonal.
- 124.** En cuanto se ha verificado que se tomaron y cumplieron las medidas conducentes para la reunificación familiar de los adolescentes, esta Corte estima adecuado ratificar las medidas de reparación ordenadas en la sentencia de primera instancia por la Unidad Judicial, bajo el razonamiento y la resolución de los problemas jurídicos desarrollados en la presente sentencia. Además, considera necesario: i) solicitar al Consejo de la Judicatura un informe acerca de la investigación ordenada por el juez de primera instancia en vista de que no se aceptó la demanda presentada ante el juez de la niñez y adolescencia por la Junta Cantonal; y, ii) disponer al Ministerio de Gobierno y al Ministerio del Interior una investigación para identificar y, de ser el caso, tomar medidas en contra de los funcionarios responsables por las vulneraciones de derechos de los adolescentes.
- 125.** Con el fin de evitar que se produzcan vulneraciones de derechos de similar naturaleza en el futuro, esta Corte considera necesario disponer la difusión de la presente sentencia entre los jueces y juezas del país y los funcionarios de las instituciones que deben atender a los niños, niñas y adolescentes, no acompañados, en situación de movilidad humana. Finalmente, para que los niños, niñas y adolescentes en situación de movilidad humana estén informados acerca de sus derechos, este Organismo estima pertinente que el Ministerio del Interior en coordinación con el MIES difundan el contenido del Protocolo de Atención Integral para niñas, niños y adolescentes no nacionales, en situación de movilidad humana y sus anexos (Acuerdo Interministerial 1 publicado en el Registro Oficial Suplemento 187 de 11 de noviembre de 2022) y de la presente sentencia en versiones de comprensión adecuada para este grupo humano.

2. Consideraciones finales

126. Esta Corte considera necesario recordar la importancia y trascendencia que tiene la tutela de los derechos de las personas en sus vidas. Este caso es fiel evidencia de aquello. La reunificación familiar de los adolescentes con sus familiares en Perú, dispuesta como medida de reparación, permitió que puedan continuar con sus proyectos de vida luego de pasar por situaciones de extrema vulnerabilidad y peligro tanto en Venezuela como en todo el camino hasta llegar a Ecuador. Más allá de lo que esta Corte pueda decir al respecto, los efectos de esta medida no podrían ser relatados de mejor manera que como lo hacen los propios adolescentes y sus familiares.

127. En el caso de L.H.L., de 13 años, en el informe social de cumplimiento de medida de protección que forma parte del expediente,⁸⁸ se dejó constancia que el 26 de noviembre de 2019 el ADRA-MIES se contactó con el adolescente. Él indicó que se encontraba radicado en Lima, Perú, junto con su padre. Como documentos adjuntos constan dos fotografías del adolescente con su padre, en una de ellas con un abrazo entre ambos. Además, consta una carta escrita a mano por el padre con el siguiente texto:

Yo [E.H.P] CI: [número omitido] de Nacionalidad Venezolana, Padre de [L.H.L.] CI: [número omitido] de Nacionalidad Venezolana, estamos agradecidos por la ayuda que nos brindaron con el fin de que mi Hijo pudiera estar conmigo y así poder para que siga sus estudios. Nos encontramos en Perú-Lima [dirección omitida].



Yo [redacted] CI: [redacted]
de Nacionalidad Venezolana, Padre de [redacted]
[redacted] CI: [redacted] de Nacionalidad Venezolana
estamos agradecidos por la ayuda que nos brindaron
con el fin de que mi Hijo pudiera estar conmigo y
así poder para que siga sus estudios
Nos encontramos en Perú-Lima [redacted]

128. En el caso de J.E.G.V., de 14 años, en el informe social de cumplimiento de medida de protección que forma parte del expediente,⁸⁹ se dejó constancia que el 26 de

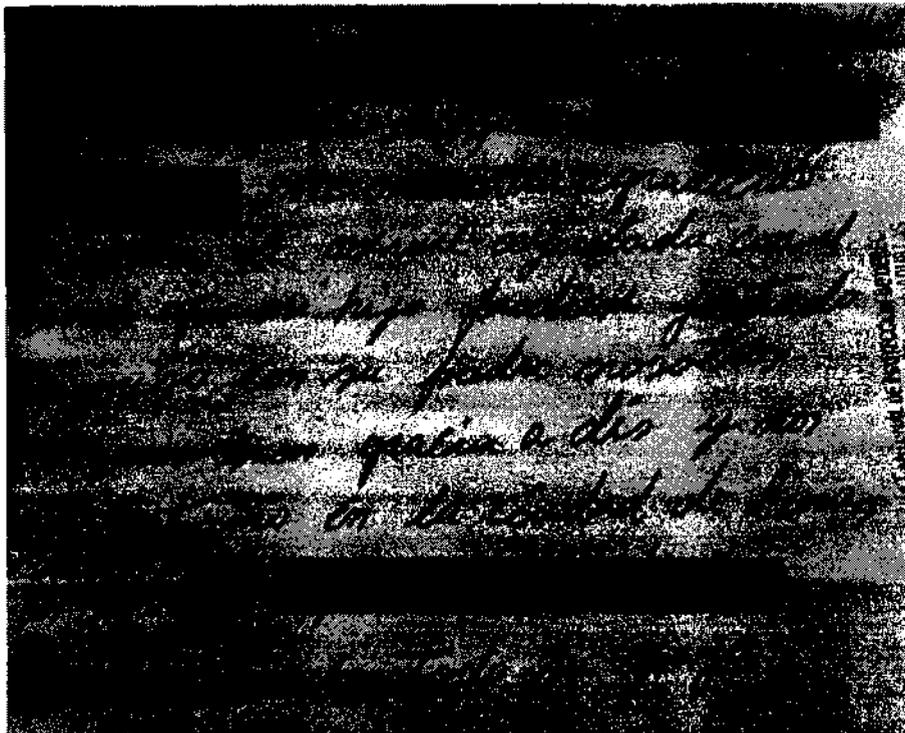
⁸⁸ Fojas 343 y ss.

⁸⁹ Fojas 365 y ss.



noviembre de 2019 el ADRA-MIES se contactó con el adolescente. Él indicó que se encontraba radicado en Lima, Perú, junto con su padre. Como documento adjunto consta una fotografía del adolescente junto a su padre. Además, consta una carta escrita a mano por el padre con el siguiente texto:

Yo [J.R.G.A.] de nacionalidad venezolana, padre de [J.E.G.V.] me encuentro agradecido con adra de haberme ayudado con el fin de que mi hijo pudiese juntado con migo con su padre nosotros estamos bien gracias a dios y nos encontramos en la ciudad de lima, en el [dirección omitida], gracias por todo su apoyo.



129. En el caso de E.J.C., de 16 años, en el informe social de cumplimiento de medida de protección que forma parte del expediente,⁹⁰ se dejó constancia que el 26 de noviembre de 2019 el ADRA-MIES se contactó con el adolescente. Él indicó que se encontraba radicado en Lima, Perú, junto con su tía materna. Además, manifestó su agradecimiento por el apoyo brindado para su reunificación. Como documento adjunto consta una fotografía del adolescente con su tía materna, abrazados junto a un árbol de navidad.

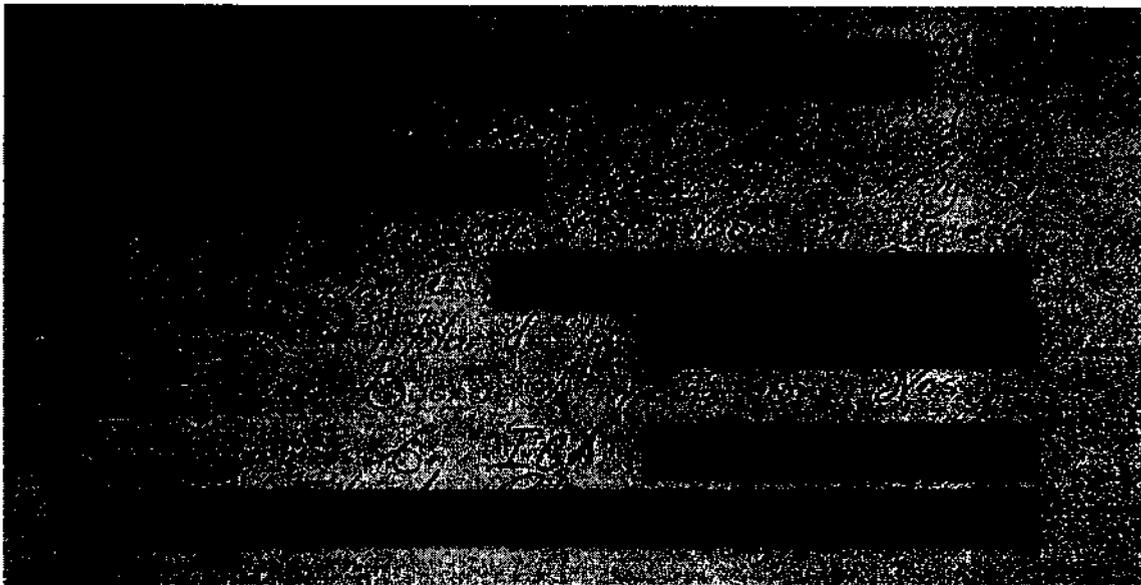
130. Finalmente, en el caso de A.Y.P.G., de 17 años, en el informe social de cumplimiento de medida de protección que forma parte del expediente,⁹¹ se dejó constancia que el

⁹⁰ Fojas 305 y ss.

⁹¹ Fojas 323 y ss.

26 de noviembre de 2019 el ADRA-MIES se contactó con el adolescente. Él indicó que se encontraba radicado en Ica, Perú. Como documento adjunto consta una fotografía en la que se aprecia al adolescente sonriendo mientras abraza a su madre. Además, consta una carta escrita a mano por el adolescente con el siguiente texto:

Yo [A.Y.P.G.] Venezolano menor de Edad Soltero, Titular de la C.I. [número omitido]. Me encuentro Muy Bien. Estoy en el Perú Con mi representante. Mi Madre [Y.A.G.] Venezolana titular de la C.I. [número omitido]. Tengo una Buena Alimentación. Nos Encontramos En ICA [dirección omitida].



3. Decisión

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

- 1. Aceptar** la acción extraordinaria de protección 212-20-EP.
- 2. Declarar** la vulneración del derecho al debido proceso en la garantía de motivación de los adolescentes por parte de la Sala de lo Penal de la Corte Provincial de Justicia de El Oro.
- 3. Dejar sin efecto** la sentencia de 3 de diciembre de 2019, emitida por la Sala de lo Penal de la Corte Provincial de Justicia de El Oro.



4. **Llamar la atención** a María Jesús Medina Chalán, Jorge Darío Salinas Pacheco y Manuel Jesús Mejía Granda, jueces de la Sala de lo Penal de la Corte Provincial de Justicia de El Oro, por la vulneración de los derechos de los adolescentes. En consecuencia, esta Corte solicita al Consejo de la Judicatura que se incluya en el expediente de los referidos jueces el llamado de atención, de conformidad con el Código Orgánico de la Función Judicial.
5. **Aceptar** la acción de protección presentada por la Defensoría del Pueblo y la Defensoría Pública en representación de los adolescentes.
6. **Declarar** la vulneración de los derechos a migrar, a la reunificación familiar y a la atención prioritaria, así como al principio del interés superior del niño, de los adolescentes por parte del Ministerio de Gobierno a través de la representante del Servicio de Apoyo Migratorio y Unidades de Control Migratorio de la Provincia de El Oro.
7. **Ordenar** al Ministerio de Gobierno y al Ministerio del Interior que, de forma coordinada, inicien una investigación para identificar a los funcionarios responsables de las vulneraciones de derechos de los adolescentes y, de ser el caso, tomen las medidas correspondientes. Las referidas instituciones deberán enviar a la Corte un informe acerca del cumplimiento de esta medida en el plazo de tres meses contados a partir de la notificación de la sentencia.
8. **Ratificar** las medidas de reparación dispuestas en la sentencia de 28 de octubre de 2019, emitida por la Unidad Judicial Multicompetente Penal con sede en el cantón Huaquillas, bajo el razonamiento y la resolución de los problemas jurídicos desarrollados en la presente sentencia.
9. **Dejar sin efecto** todos los procesos que podrían haberse iniciado en contra de los funcionarios de la Defensoría del Pueblo y la Defensoría Pública en cumplimiento de la sentencia de segunda instancia.
10. **Ordenar** al Consejo de la Judicatura que, en el término de 10 días contados a partir de la notificación con la presente sentencia, envíe un informe a la Corte Constitucional acerca de la investigación realizada por el incidente informado por la Unidad Judicial en vista de que no se receptó la demanda presentada ante el juez de la niñez y adolescencia por la Junta Cantonal. En caso de no haber conducido la investigación ordenada, deberá informarlo a la Corte Constitucional, identificar a los responsables, iniciar de forma inmediata la

investigación e informar a la Corte Constitucional de los resultados en el plazo de dos meses contados a partir de la notificación con la presente sentencia.

- 11. Ordenar** al Ministerio del Interior, al Ministerio de Gobierno, al Ministerio de Inclusión Económica y Social, al Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana, a la Defensoría Pública y a la Defensoría del Pueblo que difundan la presente sentencia entre sus funcionarios y, principalmente, entre quienes desempeñen cualquier rol relacionado con la atención de niños, niñas y adolescentes, no acompañados, en situación de movilidad humana. En el caso del Ministerio de Inclusión Económica, la difusión debe incluir a las organizaciones con las que mantiene convenios de cooperación. Las referidas instituciones deberán enviar a la Corte un informe acerca del cumplimiento de esta medida en el plazo de tres meses contados a partir de la notificación de la sentencia.
- 12. Ordenar** al Consejo de la Judicatura que publique la presente sentencia en su página web institucional y la difunda, vía correo electrónico y demás medios que estime pertinentes, entre los jueces y abogados del país. Además, deberá coordinar la difusión de la presente sentencia, en coordinación con el Consejo Nacional para la Igualdad Intergeneracional, con los miembros de las juntas de protección de derechos de la niñez y adolescencia del país. El Consejo de la Judicatura deberá enviar a la Corte un informe acerca del cumplimiento de esta medida en el plazo de tres meses contados a partir de la notificación de la sentencia.
- 13. Ordenar** al Ministerio del Interior que, en coordinación con el Ministerio de Inclusión Económica y Social, difunda el contenido del Protocolo de Atención Integral para niñas, niños y adolescentes no nacionales, en situación de movilidad humana y sus anexos (Acuerdo Interministerial 1 publicado en el Registro Oficial Suplemento 187 de 11 de noviembre de 2022) y de la presente sentencia, a los niños, niñas y adolescentes en situación de movilidad humana, especialmente en las fronteras, en versiones de comprensión adecuada para este grupo humano. Las referidas instituciones deberán enviar un informe acerca del cumplimiento de esta medida en el plazo de tres meses contados a partir de la notificación de la sentencia. Además, este tipo de práctica que tiene el fin de publicitar los derechos que tienen niños, niñas y adolescentes, deberá institucionalizarse para que persista en el futuro.
- 14. Disponer** la devolución del expediente del proceso de origen y el archivo de la causa de origen.

15. Notifíquese, y cúmplase.

ALI VICENTE Firmado digitalmente
por ALI VICENTE
LOZADA PRADO LOZADA PRADO

Alí Lozada Prado
PRESIDENTE

Razón: Siento por tal, que la sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional con nueve votos a favor de los Jueces Constitucionales Karla Andrade Quevedo, Alejandra Cárdenas Reyes, Carmen Corral Ponce, Jhoel Escudero Soliz, Enrique Herrería Bonnet, Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez, Richard Ortiz Ortiz y Daniela Salazar Marín, en sesión jurisdiccional ordinaria de jueves 25 de abril de 2024.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL



Firmado electrónicamente por:
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI



Caso Nro. 212-20-EP

RAZÓN.- Siento por tal, que el texto de la sentencia que antecede fue suscrito el día miércoles un de mayo de dos mil veinticuatro, luego del procesamiento de las observaciones recogidas en la sesión respectiva.- **Lo certifico.-**

Documento firmado electrónicamente.

AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI
SECRETARIA GENERAL DE LA CORTE CONSTITUCIONAL



Correo electrónico: aida.bernini@ccecuador.gob.ec
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI