

Sentencia N°. 897-11-JP/20
(Garantías mínimas en el proceso de reconocimiento
de la condición de refugiado)
Jueza ponente: Karla Andrade Quevedo

Quito, D.M., 12 de agosto de 2020

CASO No. 897-11-JP

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

Sentencia
Revisión de garantías (JP)

Tema: La presente sentencia analiza las garantías mínimas para garantizar el derecho a solicitar asilo en los procedimientos de reconocimiento de la condición de refugiado y el derecho y principio de no devolución. Además, determina el deber de las juezas y los jueces frente a acciones de protección presentadas por personas en situación de movilidad humana y la garantía de sus derechos.

Tabla de contenidos

I.	Trámite ante la Corte Constitucional.....	2
II.	Hechos del caso.....	3
	2.1. Antecedentes a la solicitud de asilo.....	3
	2.2. Proceso de reconocimiento de la condición de refugiado	4
III.	Competencia.....	7
IV.	Análisis Constitucional	7
	4.1. Garantías mínimas del debido proceso en los trámites de solicitud de asilo	8
	4.2. Derecho a solicitar asilo o refugio.....	15
	4.3. Derecho y principio de no devolución	19
	4.4. Derecho a la tutela judicial efectiva	23
	4.5. El derecho a la reparación integral	25
V.	Decisión.....	28

Sentencia N°. 897-11-JP/20
(Garantías mínimas en el proceso de reconocimiento
de la condición de refugiado)
Jueza ponente: Karla Andrade Quevedo

I. Trámite ante la Corte Constitucional

1. El 13 de diciembre de 2011, la Segunda Sala de Selección de la Corte Constitucional seleccionó el caso N°. 897-11-JP para el desarrollo de jurisprudencia vinculante y lo remitió a la Sala de Revisión.
2. El 06 de enero de 2012, la Segunda Sala de lo Laboral, de la Niñez y Adolescencia de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha remitió el expediente completo del proceso de acción de protección a la Corte Constitucional.
3. Una vez posesionados los actuales integrantes de la Corte Constitucional, en la sesión de Pleno llevada a cabo el 19 de marzo de 2019 se sorteó la causa y correspondió a la jueza constitucional Karla Andrade Quevedo.
4. El 24 de junio de 2019, la jueza constitucional Karla Andrade Quevedo avocó conocimiento de la causa y ordenó que se notifique a las partes procesales y al Juez Sexto de la Niñez y Adolescencia de Pichincha.
5. El 01 de julio de 2019, la jueza constitucional Karla Andrade Quevedo, mediante providencia, solicitó al Servicio de Apoyo Migratorio de Pichincha del Ministerio del Interior (actualmente, Ministerio de Gobierno) que remita un certificado de los movimientos migratorios del señor Víctor Okonkwo, accionante en la presente causa, y solicitó al Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana que elabore un informe relacionado con el estado y resultado de la solicitud de asilo del accionante.
6. El 02 de julio de 2019, Anita Isabel Chaves Villafuerte, responsable del Servicio de Apoyo Migratorio del Ministerio del Interior de la Provincia de Pichincha, presentó un informe en el que indicó que no se encontraron datos sobre el movimiento migratorio del señor Okonkwo. Hasta la presente fecha el informe solicitado al Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana no ha sido remitido.
7. El 14 de febrero de 2020, la Tercera Sala de Revisión, conformada por las juezas constitucionales Karla Andrade Quevedo, Ramiro Avila Santamaría y Daniela

Sentencia N°. 897-11-JP/20
(Garantías mínimas en el proceso de reconocimiento
de la condición de refugiado)
Jueza ponente: Karla Andrade Quevedo

Salazar Marín, aprobó el proyecto de sentencia presentado por la jueza ponente de la causa.

8. El 21 de febrero de 2020, con el objeto de ubicar al accionante, la jueza ponente solicitó a la Organización No Gubernamental, *Asylum Access*, en virtud de que patrocinó al accionante en la acción de protección, que remita un informe respecto del caso del señor Okonkwo y toda la documentación disponible de éste. Hasta la presente fecha la información solicitada no ha sido remitida.

II. Hechos del caso

2.1. Antecedentes a la solicitud de asilo

9. El señor Víctor Okonkwo (en adelante, “el accionante”) es oriundo de Obowo, región del Imo, República Federal de Nigeria. Según manifestó en su demanda de acción de protección, en dicho territorio operaba un grupo armado denominado “*los militantes*”. Aquel grupo era contrario a la extracción de petróleo y cometía asesinatos y secuestros en contra de las personas que se oponían u obstaculizaban su accionar.
10. En este contexto, el compareciente, en su escrito de demanda de acción de protección, indicó: “*mi padre uno de los ancianos del pueblo y líder de la comunidad, no estaba de acuerdo con las acciones de los militantes y por eso fue asesinado, por estrangulamiento, en el año 2003, pues los militantes creían que estaba apoyando al gobierno. Se inició una investigación por la muerte de mi padre pero no prosperó. Siete meses más tarde de la muerte de mi padre miembros del mismo grupo asesinaron a mi madre por eso, decidí huir de mi país, pues temía que yo también fuera asesinado, por formar parte de la misma familia que se oponía a las acciones de los militantes*”¹.
11. Como consecuencia de los constantes ataques en contra de las personas de su pueblo y por temor a ser asesinado, Víctor Okonkwo huyó a la ciudad de Cotonu, Benín, país en el que permaneció por 3 años y respecto de aquello manifestó: “*pero no me sentía*

¹ Juzgado Sexto de la Niñez y Adolescencia de Pichincha. Fjs. 4. del expediente de acción de protección signado con el N°. 269-2011.

Sentencia N°. 897-11-JP/20
(Garantías mínimas en el proceso de reconocimiento
de la condición de refugiado)
Jueza ponente: Karla Andrade Quevedo

seguro y no podía solicitar refugio”² pues “aunque yo si vivía en Benín, debido a que no entendía el idioma y el sistema burocracia (sic) de Benín no podría solicitar protección del gobierno. No pedí el refugio allá porque como le dije al oficial de la cancillería durante mi entrevista, era casi imposible manejar el sistema sin entender el idioma [...] Los nigerianos pueden entrar a Benín fácilmente y por eso los asesinos de mis padres me podían encontrar si permanecía ahí”³.

12. Después permaneció en Lagos-Nigeria “dos o tres días”⁴. Finalmente, ingresó a territorio ecuatoriano el 25 de agosto de 2009. Como víctima de persecución, solicitó protección internacional del Estado ecuatoriano, a través de una solicitud de asilo.

2.2. Proceso de reconocimiento de la condición de refugiado

13. El 25 de agosto de 2009, el accionante ingresó a territorio ecuatoriano buscando que se le reconozca su estatuto de refugiado aduciendo que en su país natal corría el riesgo de ser perseguido por miembros del grupo armado “los militantes”. Por este motivo, el 19 de noviembre de 2009, presentó ante el entonces Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio e Integración (en adelante, “MIRECE”) una solicitud de asilo⁵.
14. El 21 de enero de 2010, un servidor de la Dirección de Refugio y Apatridia, por mandato de la Comisión para determinar la Condición de los Refugiados en el Ecuador entrevistó al accionante. La entrevista se realizó en inglés y no en el idioma natal del accionante que es el Igbo. Principalmente, se le preguntó acerca de su condición actual y las razones por las que salió de su país de residencia. El accionante precisó que es oriundo de una zona violenta con constantes asesinatos por una crisis petrolera y que dejó su país por temor a que su vida o integridad se vean afectadas luego de que sus padres fueron asesinados por un grupo armado que consideraba a su padre un opositor⁶.

² Ídem.

³ Ibídem, fj. 5.

⁴ Ibídem, fj. 6.

⁵ Ibídem, fjs. 3-8.

⁶ Ibídem, fj. 28.

Sentencia N°. 897-11-JP/20
(Garantías mínimas en el proceso de reconocimiento
de la condición de refugiado)
Jueza ponente: Karla Andrade Quevedo

15. El 15 de abril de 2010, se notificó al accionante la decisión emitida el 05 de marzo de 2010 a través de la cual la Comisión para determinar la Condición de los Refugiados en el Ecuador del MIRECE resolvió negar su solicitud de asilo estableciendo que para su caso no se evidenciaba la necesidad de protección internacional y que contaba con la permanencia legal de treinta días⁷. Frente a esto, el accionante interpuso recurso de apelación de la resolución, alegando que no contó con un intérprete calificado y que aquello generó imprecisiones durante su entrevista.
16. El 08 de julio de 2010, se notificó al accionante con la decisión de 03 de junio de 2010, mediante la cual la Dirección de Refugio y Apatridia resolvió ratificar integralmente la negativa de solicitud de asilo en consideración de que no existían nuevos elementos que podrían haber ampliado la declaración del recurrente o que hayan evidenciado errores en la decisión de 05 de marzo de 2010⁸.
17. Frente a esto, interpuso un recurso extraordinario de revisión ante el MIRECE alegando que existieron errores de hecho en cuanto a su estancia previa en otros Estados, y de derecho al no habersele concedido un intérprete calificado, vulnerando su derecho al debido proceso⁹.
18. El 24 de enero de 2011, el accionante presentó un escrito ante el MIRECE solicitando que se reconozca su derecho al asilo por haber operado el silencio administrativo positivo contemplado en el Estatuto de Régimen Jurídico Administrativo de la Función Ejecutiva. El MIRECE respondió la solicitud, indicando que el silencio administrativo no opera en casos de asilo¹⁰.
19. Mediante Resolución No. 031/2011-SAMCR/2.11 (en adelante, “la resolución”) del MIRECE, notificada el 03 de febrero de 2011, el Subsecretario de Asuntos Migratorios, Consulares y Refugio resolvió ratificar lo actuado en primera y segunda instancia, negando la solicitud de asilo y descartando la necesidad de protección internacional en el caso del solicitante de la condición de refugiado¹¹.

⁷ *Ibíd*em, fj. 22.

⁸ *Ibíd*em, fj. 25.

⁹ *Ibíd*em, fj. 61.

¹⁰ *Ibíd*em, fj. 31.

¹¹ *Ibíd*em, fj. 32.

Sentencia N°. 897-11-JP/20
(Garantías mínimas en el proceso de reconocimiento
de la condición de refugiado)
Jueza ponente: Karla Andrade Quevedo

20. El 23 de febrero de 2011, el accionante presentó acción de protección en contra de las resoluciones que negaron su solicitud de asilo. En su demanda, se centró en: (i) que él cumple los requisitos para que se reconozca su condición de refugiado y, (ii) que la Cancillería no le concedió un intérprete calificado cuando fue entrevistado, habiendo fallado la comunicación entre ambos en repetidas ocasiones¹².
21. De igual forma, el accionante consideró que aquello tuvo efectos negativos sobre su petición de asilo, pues el análisis jurídico de su solicitud concluyó que habría permanecido 2 años en Lagos-Nigeria luego del asesinato de sus padres sin peligro alguno, siendo información imprecisa ya que según manifestó realmente se encontró ahí dos o tres días; por lo que, la autoridad consideró que era posible la reubicación interna y que en Benín tampoco corría riesgo alguno (lo cual habría sido un error ocasionado por las dificultades de comunicación en la entrevista).
22. Concretamente, rectificó que únicamente permaneció en Lagos por 2 o 3 días¹³ y que en Benín no podría obtener protección internacional. El accionante alegó que se vulneraron sus derechos al asilo y refugio, no devolución, a la integridad personal, a la vida, a la igualdad, a la no discriminación, al debido proceso y a la seguridad jurídica.
23. El 14 de marzo de 2011, el Juzgado Sexto de Niñez y Adolescencia de Pichincha resolvió rechazar la acción de protección por improcedente, pues a su consideración, la Resolución No. 031/2011-SAMCR/2.11 no fue impugnada en la vía judicial ordinaria, no se corroboró que dicha vía no fuera adecuada o ineficaz para la tutela de los derechos alegados y no existió vulneración de derechos constitucionales. Sobre esta decisión, el accionante interpuso recurso de apelación.
24. El 10 de mayo de 2011, la Segunda Sala de lo Laboral, de la Niñez y Adolescencia de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha, en sentencia, resolvió negar el recurso de apelación por improcedente, indicando que la vía contencioso-administrativa era procedente para satisfacer las pretensiones del accionante.

¹² *Ibidem*, fjs. 1 al 21.

¹³ *Ibidem*, fj. 6.

Sentencia N°. 897-11-JP/20
(Garantías mínimas en el proceso de reconocimiento
de la condición de refugiado)
Jueza ponente: Karla Andrade Quevedo

III. Competencia

25. En virtud de lo dispuesto en el artículo 436 numeral 6 de la Constitución de la República, en concordancia con los artículos 2 numeral 3 y 25 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (en adelante, “LOGJCC”), el Pleno de la Corte Constitucional es competente para expedir sentencias que constituyen jurisprudencia vinculante o precedente de carácter *erga omnes*, en los procesos constitucionales seleccionados para su revisión.
26. En la sentencia 159-11-JH/19 este Organismo estableció que cuando transcurra un tiempo considerable entre la expedición de la sentencia ejecutoriada y la sentencia de revisión, la Corte deberá considerar con particular atención los efectos de la sentencia. En estos casos, la Corte expedirá jurisprudencia con efectos de carácter general. Cuando se constata que perduran los efectos por la violación de derechos al momento de expedir la sentencia la Corte debe modular los efectos de la sentencia para el caso concreto y podrá establecer mecanismos de reparación adecuados al caso. Para lograr estos efectos, la norma contenida en el artículo 25 numeral 6 de la LOGJCC es inaplicable cuando la Corte evidencia que en un caso seleccionado por una vulneración de derechos constitucionales, el daño subsiste al momento de dictar sentencia y no ha sido adecuadamente reparado por contravenir las normas recogidas en los artículos 3 numeral 1, 11 numeral 9 y 86 numeral 1 literal a) de la CRE¹⁴.

IV. Análisis Constitucional

27. La Corte Constitucional analizará el presente caso en el siguiente orden tomando en cuenta los derechos que pudieron haberse vulnerado de acuerdo a los hechos relatados por el accionante: **(i)** garantías mínimas del debido proceso en los trámites de solicitud de asilo¹⁵, **(ii)** derecho a solicitar asilo, **(iii)** derecho y principio de no devolución, **(iv)** derecho a la tutela judicial efectiva: y, **(v)** el derecho a la reparación integral.

¹⁴ Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia N°. 159-11-JH/19, 26 de noviembre de 2019, párr. 11.

¹⁵ Esta Corte observa que el trámite también puede ser denominado “trámite de solicitud de refugio”. Por ende, también se puede calificar al solicitante como “solicitante de refugio” y al derecho como “derecho al refugio” en virtud de que dicho lenguaje ha sido empleado por la Constitución en el artículo 41 y en la Ley Orgánica de Movilidad Humana.

Sentencia N°. 897-11-JP/20
(Garantías mínimas en el proceso de reconocimiento
de la condición de refugiado)
Jueza ponente: Karla Andrade Quevedo

4.1. Garantías mínimas del debido proceso en los trámites de solicitud de asilo

28. La acción de protección fue presentada en su momento, pues a decir del accionante se vulneró su derecho a contar con un intérprete calificado (art. 76 numeral 7 literal f de la Constitución), dado que el funcionario de la Dirección de Refugio que lo entrevistó fungió también como intérprete y producto de ello existieron dificultades en la comunicación que influyeron en la negativa de su solicitud de asilo.
29. Teniendo en cuenta que las personas en situación de movilidad humana (en particular las y los solicitantes de asilo y refugiados) son sujetos de atención prioritaria por su situación de gran vulnerabilidad¹⁶, es preciso establecer que en cualquier proceso que decida sobre su condición migratoria, en particular sobre la necesidad de protección internacional, y que incluso posteriormente pueda desembocar en la expulsión, devolución, deportación o rechazo en frontera de personas, el Estado no puede dictar actos sin respetar determinadas garantías mínimas contenidas en la Constitución y demás normas sobre la materia que conforman el bloque de constitucionalidad.
30. El artículo 76 de la Constitución de la República contempla las garantías básicas para asegurar el debido proceso. El numeral séptimo de este artículo en su literal f) incluye como garantía básica del debido proceso la de: *“f) Ser asistido gratuitamente por una traductora o traductor o intérprete, si no comprende o no habla el idioma en el que se sustancia el procedimiento”*¹⁷.
31. Acerca del derecho a contar con un intérprete, la Corte IDH, en la sentencia del caso Familia Pacheco Tineo v. Estado Plurinacional de Bolivia, en cuanto a las obligaciones de los Estados dirigidas a garantizar la observancia de los derechos al asilo y a la no devolución, estableció, entre otros, el siguiente estándar:

“Deben garantizarse al solicitante las facilidades necesarias, incluyendo los servicios de un intérprete competente, así como, en su caso, el acceso a asesoría y representación legal para someter su solicitud ante las autoridades. En este sentido, el solicitante debe

¹⁶ Constitución de la República del Ecuador, artículo 41.

¹⁷ El artículo 8.1 de la Convención Americana consagra que toda persona tiene derecho a ser oída con las debidas garantías y dentro de un plazo razonable para la determinación de sus derechos y obligaciones.

Sentencia N°. 897-11-JP/20
(Garantías mínimas en el proceso de reconocimiento
de la condición de refugiado)
Jueza ponente: Karla Andrade Quevedo

recibir la orientación necesaria en cuanto al procedimiento que ha de seguirse, en un lenguaje y modo que pueda comprender, y en su caso, se le debe dar la oportunidad de ponerse en contacto con un representante del ACNUR”¹⁸.

32. Por lo que, para que toda persona sea escuchada en condiciones que efectivamente permitan el ejercicio de su derecho a la defensa durante todas las etapas de cualquier proceso donde se determinen derechos y obligaciones, relativas a su solicitud de asilo, se les debe garantizar el derecho a ser asistidos por un intérprete calificado y capacitado cuando su idioma natal no es el castellano o el del Estado receptor, y todas las resoluciones que se emitan deben ser traducidas a su idioma natal. Solo efectivizando este derecho se puede garantizar a los solicitantes de asilo una comunicación inteligible con su entrevistador a fin de que pueda detallar las razones pormenorizadas que permitan contextualizar su historia y motivos fundados de persecución que fundamentan su solicitud de asilo.
33. Para el efecto, en primer lugar, este Organismo constitucional estima que la o el entrevistador en ningún caso puede fungir simultáneamente como intérprete, pues ambos roles son incompatibles entre sí; ya que contar con un tercero imparcial y neutral con las destrezas lingüísticas apropiadas que tenga un dominio fluido sobre el idioma y que oriente sus esfuerzos exclusivamente hacia comprender el relato del solicitante y transmitirlo en su integralidad no solo facilita la comunicación entre la o el solicitante de asilo y la o el oficial de elegibilidad, sino que asegura que la misma sea lo más completa, precisa y objetiva posible.
34. En este contexto, cabe diferenciar entre los roles del entrevistador y del intérprete dentro de los procesos de reconocimiento de la condición de refugiado:
- a) Entrevistador:** es el encargado de examinar de manera preliminar el expediente de la solicitud de asilo y los documentos que la acompañen; conducir la entrevista en la que debe realizar preguntas con el objetivo de esclarecer los motivos de la petición y elaborar el informe que será conocido por la Comisión

¹⁸ Cfr. Corte Interamericana de Derechos Humanos. Caso Familia Pacheco Tineo Vs. Estado Plurinacional de Bolivia, Perú, Fondo, reparaciones y Costas, párrafo 159. Ver también Manual de Procedimientos y Criterios para Determinar la Condición de Refugiado en virtud de la Convención de 1951 y Protocolo de 1967 sobre el Estatuto de Refugiados.

Sentencia N°. 897-11-JP/20
(Garantías mínimas en el proceso de reconocimiento
de la condición de refugiado)
Jueza ponente: Karla Andrade Quevedo

de Refugio y Apatridia¹⁹. La o el entrevistador tiene que limitarse a realizar las preguntas necesarias para recopilar toda la información que permita reunir las razones por las cuales el solicitante de asilo no quiere o no puede regresar a su país de origen o residencia habitual, respetando el principio de reserva y confidencialidad. Incluso pueden existir casos donde se requiera más de una entrevista²⁰.

- b) Intérprete:** No sustituye al entrevistador, su rol es asegurar la comunicación apropiada entre el entrevistador y el solicitante, cuando no hablan el mismo idioma. Al ser una destreza deben estar adecuadamente capacitados para garantizar profesionalidad, integridad, imparcialidad y confidencialidad. Entre las directrices que deben seguir se debe tener en cuenta que: **(i)** deben interpretar precisamente lo dicho por el solicitante sin añadir ni omitir información; **(ii)** poner atención al lenguaje no verbal del solicitante y sus formas de expresión para lo cual deben tener sensibilidad al género, edad, diversidad y cultura al realizar las tareas de interpretación; **(iii)** deben pedir clarificación si lo requieren a fin de garantizar la integralidad del relato del solicitante; y, **(iv)** mantener total reserva y confidencialidad respecto del contenido o naturaleza de las entrevistas²¹.

35. En el caso concreto, la entrevista fue conducida e interpretada por el mismo funcionario del MIRECE²² y, por lo tanto, no se le brindó al señor Okonkwo un intérprete que garantice la objetividad, imparcialidad y precisión de su relato, conforme lo expresado en el párrafo 33 *supra*, atentando contra su derecho al debido proceso en la garantía de ser asistido por un intérprete calificado y capacitado.

¹⁹ Ver ACNUR. Manual y Directrices sobre Procedimientos y Criterios para Determinar la Condición de Refugiado, 2011.

²⁰ Ver. ACNUR. Manual de Procedimientos y Criterios para Determinar La Condición de Refugiado en virtud de la Convención de 1951 y el Protocolo de 1967 sobre el Estatuto de los Refugiados, 1988.

²¹ Ver ACNUR. *Handbook for Interpreters in Asylum Procedures* y Manual de Reasentamiento del ACNUR, 2013.

²² Juzgado Sexto de la Niñez y Adolescencia de Pichincha. Fjs. 63. del expediente de acción de protección signado con el N°. 269-2011.

Sentencia N°. 897-11-JP/20
(Garantías mínimas en el proceso de reconocimiento
de la condición de refugiado)
Jueza ponente: Karla Andrade Quevedo

36. En segundo lugar, es menester precisar que el intérprete, por ser la voz del solicitante de asilo, debe plasmar de manera completa todos los pormenores del relato y para ello debe, de manera general, contar con acreditaciones sobre su manejo fluido del lenguaje del cual efectuará la interpretación dado que con ello se mantiene la calidad del contenido de la declaración y se protege los derechos de la persona en situación de movilidad humana. De forma excepcional las y los solicitantes podrán utilizar los servicios de su propio intérprete. Para estos casos se deberá contar con expresa autorización del solicitante de asilo que deberá constar en el expediente.
37. Por regla general, la interpretación deberá efectuarse en la lengua materna del solicitante. En aquellos casos en los que la Dirección de Refugio del MIRECE²³ no cuente con un intérprete calificado y capacitado en el idioma natal del accionante deberá realizar un esfuerzo razonable por localizar uno. La autoridad migratoria deberá dejar constancia escrita en el expediente de todos los esfuerzos realizados para conseguir a un intérprete en el idioma natal del solicitante. Parte de los esfuerzos razonables, necesariamente deberán incluir coordinar con el ACNUR, para localizar a un intérprete calificado que podrá pertenecer a una agencia socia, organización no gubernamental o instituto lingüístico que esté calificado y capacitado. En caso de no ser posible, el intérprete podrá realizar la interpretación en un idioma distinto al nativo del solicitante, pero siempre observando que pueda comunicarse y comprenderlo suficientemente. Para el efecto se deberá contar con la autorización expresa del solicitante de la cual deberá quedar constancia en el expediente. El hecho de tener un intérprete en un idioma distinto al natal de la o el solicitante deberá tenerse en cuenta en caso de existir dudas respecto del contenido de la entrevista, en cuyo caso la autoridad migratoria a cargo de la decisión final sobre la solicitud deberá aplicar el principio de favorabilidad.
38. De acuerdo con lo señalado por el accionante²⁴, la entrevista fue conducida en inglés, que no es el idioma natal del solicitante y aunque lo comprende, acotó:

²³ Actualmente es la Dirección de Protección Internacional del Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana.

²⁴ Juzgado Sexto de la Niñez y Adolescencia de Pichincha. Fjs. 3. del expediente de acción de protección signado con el N°. 269-2011.

Sentencia N°. 897-11-JP/20
(Garantías mínimas en el proceso de reconocimiento
de la condición de refugiado)
Jueza ponente: Karla Andrade Quevedo

“cuando vine al Ecuador no podía hablar mucho el español, y por tanto requería un intérprete (sic) para la entrevista. No obstante, la cancillería no me concedió un intérprete (sic) el mismo oficial que condujo la entrevista actuó como intérprete, él no era hablante nativo del inglés [...]. Yo le entendí la mayoría del tiempo pero hubo momentos en que la comunicación fracasó, y no sé si el entendió todo lo que yo le dije. Hablo inglés con acento africano muy fuerte y parece que la persona no me podría entender. Además el inglés no es mi lengua natal”²⁵.

39. Además, el legitimado activo sostuvo que el funcionario de la Dirección de Refugio, que condujo la entrevista y actuó como intérprete, no era experto en el idioma inglés ni contaba con certificaciones que acreditaban dicha calidad por lo que la comunicación se dificultó²⁶. A criterio del accionante, aquello influyó de manera significativa en el hecho de que su solicitud haya sido negada, pues se cometieron errores de hecho y de derecho originados en la entrevista de reconocimiento del estatuto de refugiado.
40. Para el accionante, por ejemplo, se incurrieron en imprecisiones porque *“Obviamente, el entrevistador- “intérprete” no me entendió muy bien porque cuando le dije que estaba en Lagos por dos o tres días antes de ir a Benín, él pensó que viví en Lagos por dos años. Esto no es una falta de comunicación básica pero es un problema grande que afectó mucho mi petición del refugio”²⁷.*
41. Asimismo, el accionante en las respectivas impugnaciones en sede administrativa reprochó la falta de un intérprete calificado y como respuesta, la decisión que negó su recurso extraordinario de revisión, en su parte pertinente arguyó que *“no es claro el origen de la afirmación de que para que se observe el debido proceso debe contarse con un intérprete calificado por ACNUR”*. Asimismo, el MIRECE, como autoridad demandada, invocó el artículo 270 del Código de Procedimiento Civil e indicó que la Comisión para determinar la Condición de los Refugiados tiene la plena facultad para designar intérpretes del banco de la Secretaría Técnica de la Comisión *“pues su calificación para dicho cargo incluye, como consta del expediente una calificación de su solvencia en idiomas extranjeros”*.

²⁵ *Ibidem*, fj. 5.

²⁶ *Ibidem*, fj. 3.

²⁷ *Ibidem*, fj. 6.

Sentencia N°. 897-11-JP/20
(Garantías mínimas en el proceso de reconocimiento
de la condición de refugiado)
Jueza ponente: Karla Andrade Quevedo

42. La autoridad migratoria finalmente indicó que: *“es improcedente exigir la nulidad o la invalidez de lo actuado por no contar con un intérprete que, a criterio del interesado, debería ser calificado por un organismo internacional que no forma parte del procedimiento y que brinde asistencia técnica bajo pedido del Estado ecuatoriano, como lo es la ACNUR.”*
43. Esta Corte observa que, pese a que el funcionario que entrevistó al solicitante actuó en calidad de intérprete, como consta en el párrafo 35 *supra*, no obra del expediente ni se adjuntó a la resolución documento alguno que acredite su competencia y capacidades para traducir el contenido de la entrevista en el marco de la solicitud de asilo del accionante. Ahora bien, incluso si existiera esta acreditación en el manejo del idioma inglés, como se señaló en párrafos anteriores, para garantizar los principios de imparcialidad y objetividad, la misma persona no puede actuar simultáneamente como entrevistador del solicitante de asilo e intérprete.
44. Además, es importante, señalar que *“las declaraciones inexactas no son de por sí motivo para denegar la condición de refugiado y es responsabilidad del examinador evaluar esas declaraciones a la luz de todas las circunstancias del caso”*²⁸.
45. Es claro entonces, que la falta de un intérprete calificado e idóneo podría haber provocado que en la entrevista exista falta de comunicación clara entre el servidor público que condujo la misma y el solicitante de asilo. Teniendo en cuenta, una vez más, el estado de vulnerabilidad de las personas en situación de movilidad humana, la falta de certeza respecto de la veracidad del contenido del relato de su solicitud de asilo, atenta contra el debido proceso del accionante en el marco del procedimiento para la determinación de la condición de refugiado.
46. En tercer lugar, el señor Okonkwo manifestó: *“en el momento de la entrevista no conocía sobre mi derecho a aclarar las preguntas o pedir un intérprete distinto y por tanto no hice una queja, pero tampoco firmé ni leí la entrevista después”*²⁹. Del

²⁸ Ver. ACNUR. Manual de Procedimientos y Criterios para Determinar La Condición de Refugiado en virtud de la Convención de 1951 y el Protocolo de 1967 sobre el Estatuto de los Refugiados, 1988.

²⁹ *Ibíd*em, fj. 6.

Sentencia N°. 897-11-JP/20
(Garantías mínimas en el proceso de reconocimiento
de la condición de refugiado)
Jueza ponente: Karla Andrade Quevedo

expediente se verifica que el accionante no firmó la transcripción de su entrevista³⁰; por lo que, es razonable suponer que no tuvo oportunidad de leer el contenido de la misma y confirmar si la información era correcta o en su defecto solicitar su rectificación.

47. Para esta Corte aquello implica una vulneración a su derecho a la defensa en la garantía de poder presentar de forma verbal o escrita las razones o argumentos de los que se crea asistida contemplada en el artículo 76 numeral 7 literal h) de la Constitución de la República, pues siendo la entrevista el principal elemento con el que cuenta para fundamentar su solicitud de asilo, es imperativo que el solicitante tenga la posibilidad de verificar su contenido y rebatirlo en caso de ser necesario.
48. Adicionalmente, se debe tomar en cuenta que las resoluciones que rechazaron su solicitud de asilo fueron emitidas en español, idioma que el solicitante no comprendía. Esto también pudo incidir en su capacidad de defenderse dentro del proceso de solicitud de asilo y en particular en la posibilidad de recurrir de las decisiones dictadas dentro del mismo, pues estaba imposibilitado de comprender de forma integral las implicaciones de dichas resoluciones.
49. Finalmente, a más de contar con un intérprete calificado, en la sentencia del caso Familia Pacheco Tineo v. Bolivia, la Corte IDH³¹ se pronunció sobre las garantías mínimas a ser observadas por los Estados para garantizar los derechos de las personas solicitantes de asilo, como el señor Okonkwo y que deben ser observadas por las autoridades migratorias:
 1. La solicitud debe examinarse con objetividad, en el marco de un procedimiento establecido para el efecto, por una autoridad competente claramente identificada, lo cual requiere la realización de una entrevista personal.
 2. Las decisiones que se adopten por los órganos competentes deben estar debidamente fundamentadas en forma expresa.

³⁰ *Ibidem*, fjs. 28-30.

³¹ Corte Interamericana de Derechos Humanos, sentencia de 25 de noviembre de 2013, caso Pacheco Tineo v. Estado Plurinacional de Bolivia.

Sentencia N°. 897-11-JP/20
(Garantías mínimas en el proceso de reconocimiento
de la condición de refugiado)
Jueza ponente: Karla Andrade Quevedo

3. El procedimiento de asilo debe respetar en todas sus etapas la protección de datos del solicitante y de la solicitud y el principio de confidencialidad.
 4. Si no se le reconoce al solicitante la condición de refugiado, se le debe brindar información sobre cómo recurrir y concedérsele un plazo razonable para ello.
 5. El recurso de revisión o apelación debe tener efectos suspensivos y debe permitirse al solicitante permanecer en el país hasta que la autoridad adopte la decisión del caso.
50. Por lo expuesto, esta Corte encuentra que en el proceso administrativo de solicitud de asilo se vulneró el derecho del accionante al debido proceso en las garantías de contar con un intérprete calificado y de presentar de forma verbal o escrita las razones o argumentos de los que se crea asistido.

4.2. Derecho a solicitar asilo o refugio

51. En virtud de que esta Corte ha encontrado una vulneración de derechos dentro del proceso de determinación de la condición de refugiado y que aquello podría haber conllevado una vulneración al derecho a solicitar asilo será pertinente que esta Corte se pronuncie también respecto del contenido de este derecho y sobre su presunta afectación.
52. La Corte IDH ha entendido por protección internacional *“aquella que ofrece un Estado a una persona extranjera debido a que sus derechos humanos se ven amenazados o vulnerados en su país de nacionalidad o residencia habitual, y en el cual no pudo obtener protección debida por no ser accesible, disponible y/o efectiva”*³².
53. De las fuentes de derecho internacional de los derechos humanos, del derecho internacional de los refugiados y del derecho internacional humanitario, a entender de la Corte IDH, se desprenden los siguientes tipos de protección internacional: **(i)** solicitantes de asilo y refugiados con fundamento en convenios internacionales o legislaciones internas; **(ii)** protección recibida con fundamento en la definición ampliada de la Declaración de Cartagena; **(iii)** el principio de no devolución, la

³² Corte Interamericana de Derechos Humanos. Opinión Consultiva OC-21/14 de 19 de agosto de 2014.

Sentencia N°. 897-11-JP/20
(Garantías mínimas en el proceso de reconocimiento
de la condición de refugiado)
Jueza ponente: Karla Andrade Quevedo

protección complementaria y otras formas de protección humanitaria; y, (iv) la protección recibida por personas apátridas de conformidad con instrumentos internacionales³³.

54. El constituyente, reconociendo la importancia de la movilidad humana desde y hacia el territorio ecuatoriano, estableció en el artículo 41 de la Constitución que:

“[s]e reconocen los derechos de asilo y refugio, de acuerdo con la ley y los instrumentos internacionales de derechos humanos. Las personas que se encuentren en condición de asilo o refugio gozarán de protección especial que garantice el pleno ejercicio de sus derechos. El Estado respetará y garantizará el principio de no devolución, además de la asistencia humanitaria y jurídica de emergencia [...]”.

55. El derecho al asilo, por su importancia a nivel global, se encuentra reconocido en diversos instrumentos internacionales en materia de derechos humanos que, en virtud de los artículos 11 numerales 3 y 7, 424, 425 y 426 de la Constitución, forman parte del bloque de constitucionalidad.
56. A nivel internacional, la Declaración Universal de Derechos Humanos, en su artículo 14 incorporó *“el derecho a buscar asilo, y a disfrutar de él, en cualquier país”.*
57. La Convención Americana sobre Derechos Humanos de 1969, al igual que los otros tratados que integran el bloque de constitucionalidad, a un nivel interamericano estableció en su artículo 22 numeral 7 que: *“Toda persona tiene derecho de buscar y recibir asilo en territorio extranjero en caso de persecución por delitos políticos o comunes conexos con los políticos y de acuerdo con la legislación de cada Estado y los convenios internacionales”.*
58. La definición de refugiado ha sido establecida, en particular, en dos instrumentos complementarios entre sí: (i) la Convención de Ginebra de 1951 sobre el Estatuto de los Refugiados y (ii) la Declaración de Cartagena de 1984.

³³ *Ibíd*em, párr. 37.

Sentencia N°. 897-11-JP/20
(Garantías mínimas en el proceso de reconocimiento
de la condición de refugiado)
Jueza ponente: Karla Andrade Quevedo

59. La Convención de Ginebra de 1951 sobre el Estatuto de los Refugiados, como producto de la inmensa cantidad de movilizaciones ocurridas como producto de la Segunda Guerra Mundial define a una persona refugiada como aquella que:

“Art. 1. A. [...] debido a fundados temores de ser perseguida por motivos de raza, religión, nacionalidad, pertenencia a determinado grupo social u opiniones políticas, se encuentre fuera del país de su nacionalidad y no pueda o, a causa de dichos temores, no quiera acogerse a la protección de tal país; o que, careciendo de nacionalidad y hallándose, a consecuencia de tales acontecimientos fuera del país donde antes tuviera su residencia habitual, no pueda o, a causa de dichos temores, no quiera regresar a él”.

60. La Declaración de Cartagena de Indias de 1984, en su tercera conclusión indica que también serán personas refugiadas aquellas que:

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

61. De lo analizado, en relación a la definición de persona refugiada, esta Corte reconoce que una persona será refugiada en tanto reúna los requisitos enunciados en las definiciones referidas en ambos instrumentos internacionales, lo que necesariamente ocurre antes de que se determine formalmente su condición de refugiado por el Estado receptor³⁴. En consecuencia, el reconocimiento de la condición de refugiado tiene una naturaleza meramente declarativa y no constitutiva. En tal virtud, no contar con el reconocimiento formal que acredita dicha condición, no implica necesariamente que una persona no sea sujeta de protección internacional como refugiada.

62. En la normativa interna, el Decreto Ejecutivo No. 3301³⁵ vigente a la fecha en la que se dieron los hechos del caso, en los artículos 1 y 2 de su texto recogía las definiciones

³⁴ CIDH, *Migración forzada de personas nicaragüenses a Costa Rica*, párr. 185; Corte IDH. Sentencia de la Familia Pacheco Tineo vs Estado Plurinacional de Bolivia; ACNUR, Manual de Procedimientos y Criterios para Determinar La Condición de Refugiado en virtud de la Convención de 1951 y el Protocolo de 1967 sobre el Estatuto de los Refugiados (Ginebra, 1979, reeditado en 1992), párr. 28.a.

³⁵ Decreto Ejecutivo 3301. Reglamento para la Aplicación en el Ecuador de las Normas Contenidas en la Convención de Ginebra de 1951 sobre el Estatuto de los Refugiados y en su Protocolo de 1967. Registro

Sentencia N°. 897-11-JP/20
(Garantías mínimas en el proceso de reconocimiento
de la condición de refugiado)
Jueza ponente: Karla Andrade Quevedo

establecidas tanto en la Convención de 1951 como en la Declaración de Cartagena de 1984. Cabe recalcar que el Ecuador ha reconocido en su normativa interna estas dos definiciones de refugiado desde 1987³⁶, contemplándolas en la actualidad en el artículo 98 de la Ley Orgánica de Movilidad Humana³⁷.

63. Al tenor de lo anterior, para esta Corte los motivos para solicitar asilo enunciados anteriormente no son mutuamente excluyentes y pueden llegar a coincidir dependiendo del caso. Además, el reconocimiento de la condición de refugiado no es una decisión discrecional del Estado, porque una vez que una persona cumple con los presupuestos en las definiciones de refugiado citadas anteriormente es su obligación brindarle tal protección internacional.
64. Finalmente, es importante dejar claro que el derecho al asilo no asegura que deba reconocerse el estatuto de refugiado a la persona solicitante, pero sí que su solicitud debe ser tramitada bajo un procedimiento individualizado con observancia de las garantías del debido proceso y bajo estándares constitucionales e internacionales³⁸.
65. En el presente caso, la falta de observancia de las garantías mínimas en el trámite de solicitud de asilo influyó en la negativa de la autoridad para concederlo. El hecho de no contar con un intérprete capacitado y calificado tuvo como resultado fallas en la comunicación durante la entrevista, ocasionando que la autoridad migratoria considerara que la permanencia en Nigeria del solicitante fue de 2 a 3 años y no de 2 a 3 días, cuestión que fue determinante para decidir que no requería protección internacional. En consecuencia, esta Corte verifica una vulneración al derecho al

Oficial No. 933 del 12 de mayo de 1992. Ver Directriz de Protección Internacional No. 12 de la ACNUR en la que se señala que las definiciones regionales (como aquella contenida en la Declaración de Cartagena) son complementarias a la definición universal de la Convención de 1951.

³⁶ Decreto Ejecutivo No. 3293. Reglamento para la Aplicación en el Ecuador de las Normas Contenidas en la Convención de 1951 sobre el Estatuto de los Refugiados y en su protocolo de 1967. Artículos 1 y 2. Registro Oficial No. n/d de 30 de septiembre de 1987.

En 2012, con la expedición del Decreto 1182, el Ejecutivo omitió la definición de la Declaración de Cartagena y, mediante sentencia No. 22-14-SIN-CC de acción de inconstitucionalidad de la Corte Constitucional, se volvió a incluirla en el texto de este en aplicación del principio pro-persona.

³⁷ Ley Orgánica de Movilidad Humana. Artículo 97. Registro Oficial Suplemento 938 de 06 de febrero de 2017.

³⁸ Corte IDH. Sentencia de la Familia Pacheco Tineo vs Estado Plurinacional de Bolivia, párr.197.

Sentencia N°. 897-11-JP/20
(Garantías mínimas en el proceso de reconocimiento
de la condición de refugiado)
Jueza ponente: Karla Andrade Quevedo

debido proceso en la garantía de contar con un intérprete en los términos de la Constitución y los instrumentos internacionales de derechos humanos citados que incidió directamente en la decisión respecto de la solicitud presentada.

66. Es así que, dado que contar con un intérprete es una de las garantías mínimas del debido proceso, esta Corte encuentra que en el presente caso el MIRECE también vulneró el derecho a solicitar asilo del accionante consagrado en el artículo 41 de la CRE.

4.3. Derecho y principio de no devolución

67. La no devolución ha sido considerada como la piedra angular del derecho al asilo y del derecho internacional de las personas refugiadas, y es una norma consuetudinaria de derecho internacional que ha sido reconocida como norma *ius cogens*³⁹. La Convención de 1951, en su artículo 33 ha determinado que:

“Ningún Estado contratante podrá, por expulsión o devolución, poner en modo alguno a un refugiado en las fronteras de los territorios donde su vida o su libertad peligre por causa de su raza, religión, nacionalidad, pertenencia a determinado grupo social, o de sus opiniones políticas”.

68. A nivel regional, la CADH, en su artículo 22, numeral 8 establece que:

“8. En ningún caso el extranjero puede ser expulsado o devuelto a otro país, sea o no de origen, donde su derecho a la vida o a la libertad personal está en riesgo de violación a causa de raza, nacionalidad, religión, condición social o de sus opiniones políticas”.

69. De igual manera, la Convención contra la Tortura y otros Tratos o Penas Cruelles, Inhumanos o Degradantes establece en su artículo 3, numeral 1, la prohibición de devolución de *“una persona”* si existen razones fundadas para creer que estaría sometida a tortura. La Convención Interamericana para Prevenir y Sancionar la Tortura cuenta con una norma de similar contenido en su artículo 13.

³⁹ Allain, Jean. “Ius Cogens Nature of non-refoulement”. International Journal of Refugee Law, Vol. 4, No. 13 (2004), pp. 533-536.

Sentencia N°. 897-11-JP/20
(Garantías mínimas en el proceso de reconocimiento
de la condición de refugiado)
Jueza ponente: Karla Andrade Quevedo

70. Como se ha desarrollado, el contenido del principio de *non-refoulement* no es uniforme en los diversos instrumentos internacionales incorporados en el bloque de constitucionalidad ecuatoriano; no obstante, esta dispersión no impide que su interpretación se pueda armonizar aún más cuando la Constitución, en su artículo 427, prevé que la interpretación se efectuará en el sentido que más se ajuste a la Constitución en su integralidad y, en caso de duda, en el sentido que más favorezca a la plena vigencia de los derechos.
71. De este modo, si se sistematizan las normas dentro del bloque de constitucionalidad, la interpretación integral y más favorable a la vigencia de los derechos es que: las personas refugiadas se encuentren protegidas por el derecho a la no devolución aun cuando no hayan sido admitidas legalmente en el Estado receptor, no podrán ser devueltas o expulsadas a un país, sea o no de origen, donde su vida, libertad, integridad o la de sus familiares peligran⁴⁰.
72. El principio incluye también la prohibición de devolución indirecta, lo que implica que no se debe devolver o expulsar a una persona que solicita asilo a un Estado en el que exista la posibilidad de que sufra algún riesgo de persecución o bien a un Estado donde pueda ser retornado al país donde sufre dicho riesgo.
73. Para esta Corte el principio y derecho a la no devolución, al tenor del artículo 66 numeral 14 de la Constitución en concordancia con el artículo 22 numeral 8 de la CADH, no protege únicamente a las personas solicitantes de asilo o refugiadas. En el Sistema Interamericano, este derecho es más amplio en su alcance, así las personas están protegidas contra la devolución sin importar su estatuto legal o condición migratoria en el Estado de que se trate⁴¹.
74. Adicionalmente, es criterio de este Organismo constitucional que el principio y derecho a la no devolución exige un análisis adecuado y pormenorizado de las

⁴⁰ Coloquio Sobre la Protección Internacional de los Refugiados en América Central, México y Panamá: Problemas Jurídicos y Humanitarios, *Declaración de Cartagena sobre Refugiados, 22 de noviembre de 1984*, conclusión Tercera.

⁴¹ Corte Interamericana de Derechos Humanos. Caso Familia Pacheco Tineo vs. Bolivia. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 25 de noviembre de 2013. Serie C No. 272, párr. 135-136.

Sentencia N°. 897-11-JP/20
(Garantías mínimas en el proceso de reconocimiento
de la condición de refugiado)
Jueza ponente: Karla Andrade Quevedo

peticiones de asilo, sin lo cual no es procedente una expulsión, situación que no fue observada en el caso concreto.

75. De los actos administrativos impugnados se desprende que el MIRECE concedió al accionante treinta días para salir del país, sin analizar que esto podría poner en riesgo de violación a sus derechos a la vida, integridad o libertad⁴². Esta situación constituye materialmente una expulsión, pues el accionante debía abandonar el país y en caso de no hacerlo su permanencia se tornaría irregular.
76. Una vez que se haya emitido una decisión de negativa de una solicitud de asilo o cualquier otra que podría afectar la situación migratoria de una persona, el MIRECE o la autoridad competente, deberá poner en conocimiento de la persona las posibles alternativas migratorias de las que dispone para regularizar su situación migratoria en el país, las cuales deberán ser asequibles. Además, deberán otorgarle a la persona un plazo razonable para tal efecto⁴³. Dichas alternativas deberán ser notificadas en la decisión de negativa de solicitud de asilo.
77. Este escenario debió ser observado por el MIRECE y las judicaturas que conocieron la causa, pues aun cuando el accionante no había sido reconocido formalmente como refugiado contaba con la protección del principio de *non-refoulement*. Más aun teniendo en cuenta que existían elementos que permitían presumir que la devolución del accionante podía conllevar vulneraciones a su vida, seguridad, integridad o a la libertad en caso de ser devuelto.
78. En este punto, es necesario señalar que la Corte IDH ha sostenido que los Estados deben contemplar formas de protección para quienes no cumplan con lo determinado

⁴² Juzgado Sexto de la Niñez y Adolescencia de Pichincha. Fjs. 22. del expediente de acción de protección signado con el N°. 269-2011.

⁴³ Ver CIDH, *Derechos humanos de los migrantes, refugiados, apátridas, víctimas de trata de personas y desplazados internos: Normas y estándares del Sistema Interamericano de Derechos Humanos*, párr. 9; Corte IDH. Condición Jurídica y Derechos de los Migrantes Indocumentados. Opinión Consultiva OC 18/03, 17 de septiembre de 2003. Serie A No. 18, párr. 114; Corte IDH. Caso familia Pacheco Tineo Vs. Bolivia. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 25 de noviembre de 2013. Serie C No. 272, párr. 128; Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 159-11-JH/19, párr. 34.

Sentencia N°. 897-11-JP/20
(Garantías mínimas en el proceso de reconocimiento
de la condición de refugiado)
Jueza ponente: Karla Andrade Quevedo

en la definición de refugiado, pero que al ser devueltas a sus países su vida, libertad, seguridad o integridad pueden verse amenazadas⁴⁴.

79. Además, al tratarse de personas en estado de vulnerabilidad que gozan de protección especial de acuerdo a la Constitución, es deber de las autoridades competentes y de las y los jueces analizar con detenimiento y prolijidad que todos sus actos respeten este principio y cumplan con los estándares internacionales.
80. Finalmente, pese a las diversas diligencias efectuadas, esta Corte no ha podido localizar al señor Víctor Okonkwo ni determinar si abandonó el país, cuál es su estado actual o a qué país fue devuelto. Por un lado, el Ministerio del Interior indicó que el accionante no consta en sus registros de movimiento migratorio y el MIRECE no dio una respuesta al respecto. De igual forma, se solicitó un informe sobre el caso y toda la documentación disponible del accionante a su patrocinador, la Organización No Gubernamental *Asylum Access*, pero la petición tampoco fue atendida y se verificó que esta organización dejó de operar en el Ecuador⁴⁵.
81. Además, debido a la falta de información en el presente caso no se puede analizar con mayor atención la vulneración al presente derecho, pero este Organismo reconoce el riesgo de violación respecto al principio de no devolución en el caso del accionante y manifiesta su preocupación respecto de la situación del accionante posterior a la negativa de conceder el asilo y de la acción de protección incoada. Asimismo, esta Corte reprocha la falta de información de las autoridades estatales referidas.

⁴⁴ Corte IDH, Opinión Consultiva OC-21/14. Derechos y garantías de niñas y niños en el contexto de la migración y/o en necesidad de protección internacional. 19 de agosto de 2014. Serie A No. 21, párr. 238; y CIDH, Migración Forzada de personas nicaragüenses a Costa Rica, párr. 211.

⁴⁵ Mediante resolución No. DP-DPG-DAJ-2019-031 el Defensor del Pueblo (S), Dr. Ricardo Morales Vela, resolvió “*cerrar de oficio el Consultorio Jurídico Gratuito “Asylum Access Ecuador” de la Fundación Asylum Access Ecuador, debido a que se ha obtenido las evidencias que (Sic) de que el citado consultorio no se encuentra físicamente desarrollando las actividades de asesoría y patrocinio legal*”.

Sentencia N°. 897-11-JP/20
(Garantías mínimas en el proceso de reconocimiento
de la condición de refugiado)
Jueza ponente: Karla Andrade Quevedo

4.4. Derecho a la tutela judicial efectiva

82. Toda persona que considera que sus derechos han sido violados tiene derecho a la tutela judicial efectiva de los derechos, conforme lo dispone el artículo 75 de la Constitución:

“Toda persona tiene derecho al acceso gratuito a la justicia y a la tutela efectiva, imparcial y expedita de sus derechos e intereses, con sujeción a los principios de inmediación y celeridad; en ningún caso quedará en indefensión”.

83. El artículo 88 de la Constitución reconoce que:

“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 [...]”.

84. Por su parte la LOGJCC, en su artículo 39, establece que:

“La acción de protección tendrá por objeto el amparo directo y eficaz de los derechos reconocidos en la Constitución y tratados internacionales sobre derechos humanos [...]”.

85. Visto que en el caso analizado se trata de una persona en situación de movilidad humana, que goza de atención prioritaria por su situación de vulnerabilidad y que se ha verificado que existen varios derechos constitucionales en juego, la vía adecuada y eficaz para proteger sus derechos al asilo, no devolución y al debido proceso es la acción de protección.

86. La acción de protección es una vía eficaz ante decisiones que afectan a la condición migratoria y, en particular, el reconocimiento de la condición de refugiado, pues requieren una respuesta inmediata ante la posible irregularidad de la permanencia y el riesgo de deportación o expulsión del territorio. Esto como se ha señalado puede poner en riesgo la vida, seguridad e integridad de las personas.

Sentencia N°. 897-11-JP/20
(Garantías mínimas en el proceso de reconocimiento
de la condición de refugiado)
Jueza ponente: Karla Andrade Quevedo

87. Los hechos demuestran que las actuaciones de los funcionarios del MIRECE han afectado derechos constitucionales e inobservado estándares internacionales que forman parte del bloque de constitucionalidad, por lo que su pretensión va más allá de la mera determinación de cuestiones que deban ser verificadas en la vía contencioso administrativa y requerían de tutela por parte de los jueces.
88. A este respecto, en anteriores pronunciamientos, esta Corte enfatizó el rol de las y los jueces al momento de examinar una demanda de acción de protección. En la sentencia 1754-13-EP/19 se estableció que las y los jueces se encuentran obligados a efectuar un análisis minucioso y pormenorizado del caso y de las pruebas aportadas por las partes, para que con base a ello determinen si ha ocurrido una vulneración de derechos de naturaleza constitucional⁴⁶. Así, únicamente, cuando no encuentren vulneración de derechos constitucionales y lo señalen motivadamente en su sentencia, podrán determinar que la justicia ordinaria es la vía idónea y eficaz para resolver el asunto controvertido.
89. Además, esta Corte ha establecido que cuando se trate de garantías jurisdiccionales la motivación de las y los jueces debe contener la enunciación de las normas en las que se funda, explicación de su pertinencia frente a los hechos planteados y el análisis de si se produjeron las vulneraciones de derechos constitucionales alegadas⁴⁷.
90. En ninguna de las sentencias materia de revisión ocurre aquello. En la primera instancia, la judicatura determinó que el derecho al asilo⁴⁸ no fue transgredido en razón de que la decisión fue expedida por una autoridad competente y porque el accionante se encontraba asistido de vías judiciales para impugnar dicho acto.
91. Por su parte, en la sentencia de segunda instancia, sobre la presunta vulneración de este derecho, se precisó que:

“nos encontramos frente a actos administrativos que, para su impugnación, contienen vías administrativas y judicial para el reconocimiento de derechos lesionados [...] de

⁴⁶ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No. 1754-13-EP/19 de 19 de noviembre de 2019.

⁴⁷ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N°. 016-13-SEP-CC de 16 de mayo de 2013; sentencia N°. 001-16-PJO-CC de 22 de marzo de 2016 y sentencia N°. 1285-13-EP/19 de 04 de septiembre de 2019.

⁴⁸ En la referida sentencia el juez le dio el tratamiento de refugio.

Sentencia N°. 897-11-JP/20
(Garantías mínimas en el proceso de reconocimiento
de la condición de refugiado)
Jueza ponente: Karla Andrade Quevedo

manera que el accionante al no haber justificado la inexistencia de otro mecanismo de defensa judicial adecuado para proteger el derecho violado; y que la vía judicial no fuere adecuada ni eficaz, su acción se torna improcedente”.

92. Esto pese a que, dentro de su acción de protección, el accionante precisó que hubo graves falencias en el proceso administrativo por falta de un intérprete calificado; que no pudo revisar el contenido de la entrevista y que tenía temor de regresar a su país natal porque un grupo armado había asesinado a sus progenitores. En virtud de lo anterior, se evidencia que, por los sucesos ocurridos en el seno de su familia, incluso los derechos a la vida e integridad física del señor Okonkwo podrían haberse encontrado en peligro, no obstante aquello tampoco fue analizado en el proceso constitucional.
93. Las judicaturas que expidieron las sentencias objeto de revisión, al no analizar la existencia de la vulneración de las garantías mínimas del debido proceso alegadas por el accionante dentro del procedimiento de solicitud de asilo, incumplieron su deber como jueces constitucionales, atentaron contra el derecho a la tutela judicial efectiva del señor Okonkwo y pusieron en riesgo otros derechos constitucionales del accionante.

4.5. El derecho a la reparación integral

94. La Constitución establece que, de existir una violación de derechos, reconocida por un juez o jueza, procederá la reparación integral. En la parte pertinente del artículo 86 numeral 3 *ibídem* señala:

“La jueza o juez resolverá la causa mediante sentencia, y en caso de constatarse la vulneración de derechos, deberá declararla, ordenar la reparación integral, material e inmaterial, y especificar e individualizar las obligaciones, positivas y negativas, a cargo del destinatario de la decisión judicial, y las circunstancias en que deban cumplirse”.

95. Por su parte, la LOGJCC desarrolla el derecho a la reparación integral, en su artículo 18:

“En caso de declararse la vulneración de derechos se ordenará la reparación integral por el daño material e inmaterial. La reparación integral procurará que la persona o

Sentencia N°. 897-11-JP/20
(Garantías mínimas en el proceso de reconocimiento
de la condición de refugiado)
Jueza ponente: Karla Andrade Quevedo

personas titulares del derecho violado gocen y disfruten el derecho de la manera más adecuada posible y que se restablezca a la situación anterior a la violación. La reparación podrá incluir, entre otras formas, la restitución del derecho, la compensación económica o patrimonial, la rehabilitación, la satisfacción, las garantías de que el hecho no se repita, la obligación de remitir a la autoridad competente para investigar y sancionar, las medidas de reconocimiento, las disculpas públicas, la prestación de servicios públicos, la atención de salud”.

96. En el caso concreto, pese a que esta Corte ha encontrado vulneraciones a derechos constitucionales, al no contar con información y documentación respecto del movimiento migratorio del accionante y del proceso de reconocimiento de la condición de refugiado, que debió ser proporcionada por el entonces Ministerio del Interior y el MIRECE, no solo que se ha configurado un incumplimiento de la obligación del Estado de mantener en su archivo información sobre la población en situación de movilidad humana en el Ecuador, sino que producto de esto, la Corte no cuenta con elementos suficientes para conceder una reparación conforme a la vulneración de derechos ocasionada.
97. A pesar de no ser posible la materialización de una reparación para el accionante, esta Corte estima necesario ordenar las siguientes medidas de no repetición con el fin de evitar que estas violaciones vuelvan a ocurrir:
- a) Con el objetivo de fortalecer el rol que tienen las autoridades en todas las fases de los procesos de determinación de refugio, siendo pertinente que sus funciones sean reguladas conforme los estándares internacionales y lo contenido en la presente sentencia, el Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana deberá elaborar un instructivo en el cual se regule el procedimiento para acceder a un intérprete capacitado y calificado en toda etapa del procedimiento para el reconocimiento de la condición de refugiado, conforme los criterios establecidos en la presente sentencia y los estándares internacionales aplicables. La elaboración del instructivo deberá incluir un proceso participativo⁴⁹ debiendo contar con la participación y asistencia de

⁴⁹ CRE, artículo 61 numeral 2: “Las ecuatorianas y ecuatorianos gozan de los siguientes derechos: 2. Participar en los asuntos de interés público” y artículo 392: “El Estado velará por los derechos de las personas en movilidad humana y ejercerá la rectoría de la política migratoria a través del órgano

Sentencia N°. 897-11-JP/20
(Garantías mínimas en el proceso de reconocimiento
de la condición de refugiado)
Jueza ponente: Karla Andrade Quevedo

organizaciones de la sociedad civil y de organismos internacionales, principalmente de la Agencia de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR). Para cumplir con esta medida, el Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana deberá realizar una convocatoria abierta que deberá publicarse en tres semanas consecutivas en su página institucional por el periodo de un mes. En dicha convocatoria se especificará el objetivo del instructivo, la posibilidad de que las organizaciones de la sociedad civil emitan sus recomendaciones u observaciones y un correo electrónico en el que se recibirán las participaciones y se podrá consultar sobre el estado del instructivo. El instructivo deberá ser difundido entre todos los funcionarios que laboran en el Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana.

- b) Con el propósito de evitar que otras personas queden en indefensión en la tramitación de solicitudes de asilo, el Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana deberá llevar a cabo una capacitación (virtual o presencial) a todos las y los servidores de la Dirección de Protección Internacional sobre los derechos que les asisten a las personas en situación de movilidad humana; el debido proceso en el reconocimiento de la condición de refugiado; y, los estándares internacionales aplicables en relación al asilo, refugio y no devolución, de acuerdo a la presente sentencia y al instructivo referido en el literal anterior. Las capacitaciones serán coordinadas con la Defensoría del Pueblo y ACNUR.
- c) Con el propósito de evitar que otras personas queden en indefensión, el Consejo de la Judicatura deberá llevar a cabo una capacitación (virtual o presencial) a todos las y los jueces que conocen garantías jurisdiccionales respecto de los derechos que les asisten a las personas en situación de movilidad humana; el debido proceso en el reconocimiento de la condición de refugiado; y, los estándares internacionales aplicables en relación al asilo, refugio y no devolución, de acuerdo a la presente sentencia. Las capacitaciones serán coordinadas con la Defensoría del Pueblo y ACNUR.

competente en coordinación con los distintos niveles de gobierno. El Estado diseñará, adoptará, ejecutará y evaluará políticas, planes, programas y proyectos, y coordinará la acción de sus organismos con la de otros Estados y organizaciones de la sociedad civil que trabajen en movilidad humana a nivel nacional e internacional”.

Sentencia N°. 897-11-JP/20
(Garantías mínimas en el proceso de reconocimiento
de la condición de refugiado)
Jueza ponente: Karla Andrade Quevedo

98. Finalmente, el Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana y el Consejo de la Judicatura publicarán en el banner del sitio web de sus instituciones el contenido de la presente sentencia, por un periodo no menor a 3 meses. Así mismo, deberán difundir el contenido de la presente sentencia entre todas las y los jueces y todos los funcionarios que laboran en el Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana.

V. Decisión

99. La Corte Constitucional, conforme lo dispuesto en el artículo 436 (6) de la Constitución, artículo 25 de la LOGJCC, resuelve:

1. Revocar la sentencia emitida el 14 de marzo de 2011 por el Juez Sexto de Niñez y Adolescencia y la dictada el 10 de mayo de 2011 por la Segunda Sala de lo Laboral de la Corte Provincial de Pichincha y aceptar la acción de protección presentada por el señor Víctor Okonkwo.
2. Dejar sin efecto el proceso de reconocimiento de la condición de refugiado del accionante y retrotraerlo al momento anterior a la entrevista de elegibilidad de la solicitud de asilo.
3. Declarar que las sentencias de primera y segunda instancia emitidas en el marco de esta acción de protección vulneraron el derecho a la tutela judicial efectiva del accionante y que en el proceso administrativo de solicitud de asilo se vulneraron los derechos del accionante al debido proceso en las garantías de contar con un intérprete calificado y de poder presentar de forma escrita las razones o argumentos de los que se crea asistido y, como consecuencia de ello, el derecho a solicitar asilo.
4. Declarar que esta sentencia constituye, en sí misma, una medida de satisfacción para el señor Okonkwo.
5. Como medidas de no repetición:

Sentencia N°. 897-11-JP/20
(Garantías mínimas en el proceso de reconocimiento
de la condición de refugiado)
Jueza ponente: Karla Andrade Quevedo

- a. Ordenar que, el **Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana**, en el término máximo de 6 meses desde la notificación de la presente sentencia, elabore un instructivo de acuerdo a lo dispuesto en el párrafo 97 (a). El Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana deberá, dentro del término de 60 días, remitir a la Corte Constitucional el plan de elaboración del instructivo.
 - b. Disponer que, el **Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana**, realice al menos una capacitación, presencial o virtual, en los términos del párrafo 97 (b). Para justificar el cumplimiento integral de la medida, el responsable de la Dirección de Protección Internacional del Ministerio de Relaciones Exteriores deberá remitir a esta Corte un plan de capacitación, dentro del término de 60 días posteriores a la elaboración del instructivo. Una vez remitido el plan a este Organismo, el responsable de la Dirección de Protección Internacional del Ministerio de Relaciones Exteriores deberá realizar la capacitación en el término de 30 días. Además, el responsable de la Dirección de Protección Internacional deberá justificar de manera documentada ante este Organismo, el cumplimiento de esta medida hasta 20 días luego de culminado el proceso de capacitación.
 - c. Disponer que, el **Consejo de la Judicatura**, a través de la Escuela de la Función Judicial, realice hasta el tercer trimestre del año 2020 al menos una capacitación, presencial o virtual, en los términos del párrafo 97 (c). Para justificar el cumplimiento integral de la medida, el responsable de la Escuela de la Función Judicial o, en su defecto, el representante legal del Consejo de la Judicatura deberá remitir a esta Corte un plan de capacitación, dentro del término de 60 días siguientes a la notificación de la presente sentencia. Además, el responsable de la Escuela de la Función Judicial o, en su defecto, el representante legal del Consejo de la Judicatura, deberán justificar de manera documentada ante este Organismo, el cumplimiento de esta medida hasta el 31 de diciembre de 2020.
6. Disponer que, durante los seis meses siguientes a la notificación de esta sentencia, el **Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana**, como obligado principal, y el **Consejo de la Judicatura** deberán efectuar la publicación de la

Sentencia N°. 897-11-JP/20
(Garantías mínimas en el proceso de reconocimiento
de la condición de refugiado)
Jueza ponente: Karla Andrade Quevedo

presente sentencia en sus sitios web institucionales con un hipervínculo que dirija al documento completo, por el período de 3 meses consecutivos. Para justificar el cumplimiento integral de la medida, los responsables del departamento de tecnología y comunicación de ambas instituciones deberán remitir a esta Corte: **(i)** dentro del término de 10 días contados desde la notificación de la presente sentencia, la constancia de la publicación en el banner principal del portal web de la institución y **(ii)** dentro del término de 10 días contados desde el cumplimiento del plazo de 3 meses, un informe en el que se detalle el registro de actividades (historial log) respecto de la publicación del banner, del que se advierta que efectivamente las entidades obligadas publicaron de manera ininterrumpida en su sitio web la presente sentencia.

7. Disponer que, en el término máximo de 20 días desde su notificación, el **Consejo de la Judicatura** difunda el contenido de esta sentencia a todas las y los jueces que conocen garantías jurisdiccionales a través del correo institucional y que el **Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana** difunda el contenido de la presente sentencia a todas las y los servidores públicos de la cartera de estado a través del correo institucional, en lo principal, a las y los servidores de la Dirección de Protección Internacional. Ambas instituciones, a través de sus representantes legales, deberán justificar documentadamente el cumplimiento integral de la presente medida ante esta Corte dentro de los 5 días posteriores de haber finalizado el término concedido para tal efecto.
8. Disponer la devolución de los expedientes al juez de origen.
9. Notifíquese, publíquese y cúmplase.

Dr. Hernán Salgado Pesantes
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, Ramiro Ávila Santamaría, Carmen Corral Ponce, Agustín Grijalva Jiménez, Enrique Herrería

Sentencia N°. 897-11-JP/20
(Garantías mínimas en el proceso de reconocimiento
de la condición de refugiado)
Jueza ponente: Karla Andrade Quevedo

Bonnet, Alf Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez, Daniela Salazar Marín y Hernán Salgado Pesantes, en sesión ordinaria de miércoles 12 de agosto de 2020.- Lo certifico.

Dra. Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL