INFORME No. 192/20
CASO 12.592
INFORME DE FONDO
Elías Gattass Sahih
ECUADOR
14 de julio de 2020

I. INTRODUCCIÓN

1. El 26 de diciembre de 2002 la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (en adelante "la Comisión Interamericana", "la Comisión" o "la CIDH") recibió una petición presentada por los abogados Xavier A. Flores Aguirre, Francisco Toral Zeballos, Osvaldo Zavala-Giler y Francisco Marchán Cordovez (en adelante "la parte peticionaria") en la cual se alega la responsabilidad internacional de la República del Ecuador (en adelante "el Estado de Ecuador", "el Estado" o "Ecuador") en perjuicio de Elías Gattass Sahih por la alegada vulneración de sus derechos a las garantías judiciales del debido proceso en el trámite administrativo de revocatoria de visa de inmigrante, a la libertad personal, a la libertad de circulación y residencia y a contar con recursos judiciales efectivos. En escrito recibido el 12 de julio de 2007, Elías Gattass Sahih también facultó a la abogada Andrea Bohórquez para representarlo ante la CIDH.

2. La Comisión aprobó el informe de admisibilidad No. 09/05 el 23 de febrero de 2005[1], el cual la Comisión notificó las partes y se puso a su disposición a fin de llegar a una solución amistosa, sin que se dieran las condiciones para iniciar dicho procedimiento. Las partes contaron con los plazos reglamentarios para presentar sus observaciones adicionales sobre el fondo. Toda la información recibida fue debidamente trasladada entre las partes.

II. ALEGATOS DE LAS PARTES

A. Parte peticionaria

3. La parte peticionaria manifiesta que el ciudadano libanés Elías Gattas Sahih llegó en 1985 a Ecuador, fecha desde la que ha ejercido como ingeniero en actividades comerciales. Indica que el 3 de abril de 1998, contrajo matrimonio con Leila Carvajal Erker, ciudadana ecuatoriana, con quien tuvo una hija; y que el 24 de octubre de 2001, la Dirección General de Extranjería le otorgó la visa de inmigrante VI.

4. Relata que tiempo después, Leila Carvajal Erker solicitó a la Dirección General de Extranjería la revocatoria de la visa de Sahih y, en efecto, el 22 de noviembre de 2001, el Consejo Consultivo de Política Migratoria revocó su visa. Señala que el 28 de noviembre de 2001 el Director General de Extranjería comunicó la decisión del Consejo Consultivo al Intendente General de la Policía del Guayas para que se hiciera efectiva la decisión, y el 5 de diciembre de 2001 Sahih fue detenido por agentes de la Policía. Agrega que el 6 de diciembre de 2001, el Intendente General de Policía del Guayas dictó acción de deportación y fijó fecha de la audiencia oral para el día siguiente, la cual fue convocada para el 10 de diciembre de 2001. Señala que el señor Sahih presentó un amparo constitucional y el 9 de diciembre de 2001 la autoridad judicial, inmediatamente después de avocar conocimiento, ordenó la suspensión provisional del acto administrativo que solicitaba hacer efectiva la dcisión del Consejo Consultivo que había revocado la visa. En cumplimiento de la orden emitida por el Juez de amparo también se ordenó la libertad inmediata del señor Sahih.

[1] CIDH. Informe No. 09/05. Petición 1-03. Admisibilidad. Elías Gattass Sahih. Ecuador. 23 de febrero de 2005. La Comisión declaró admisible la petición en relación con los artículos 1.1, 2, 7, 8, 22 y 25 de la Convención Americana.

5. Señala que el 22 de enero de 2002, el Juez Vigésimo de lo Penal de Guayas declaró sin lugar la acción de amparo constitucional presentada por Elías Gattass Sahih y el 7 de junio del mismo año, la Sala Tercera del Tribunal Constitucional confirmó integralmente el fallo del Juzgado. Indica que los jueces consideraron que la decisión estaba ajustada a la Ley que permitía al Consejo Consultivo de Política Criminal adoptar una decisión soberana y autónoma, y que el espacio para ejercer el derecho a la defensa del señor Sahih era la acción penal de deportación ante el Intendente General de Policía, y no el trámite administrativo ante el Consejo Consultivo, por ello no se le había violado derecho alguno.

6. La parte peticionaria considera que en virtud de los anteriores hechos, se desconoció el artículo 8.1 de la Convención Americana porque el señor Elías Gattass Sahih no pudo ejercer su derecho a ser oído en el trámite administrativo que culminó con la revocatoria de su visa, y sólo tuvo noticia de la decisión al momento de su detención por agentes de policía. Señala que si bien la audiencia oral de juzgamiento en la acción de deportación tiene una etapa para hacer uso de su derecho a la defensa, aportar pruebas, hacer observaciones; sin embargo, la parte peticionaria considera que en esa etapa procesal no corresponde la revisión de la decisión del Consejo Consultivo de Política Migratoria que revocó su visa. Igualmente, señala que para la época de los hechos, de conformidad con el artículo 30 de la Ley de Migración, el fallo del Intendente General de Policía que dispusiera la orden de deportación no era susceptible de recurso administrativo o judicial, y aunque en 2005 dicho artículo fue modificado, el señor Sahih no contó con dicho recurso. Señala que existe una deficiencia de orden legislativo porque las leyes migratorias no otorgan las garantías mínimas del artículo 8 de la Convención en el trámite administrativo de revocatoria de visa. Destaca que de conformidad con el artículo 30 de la Ley de Migración, el fallo del Intendente General de Policía que dispusiera la orden de deportación no era susceptible de recurso administrativo o judicial, y aunque en 2005 dicho artículo fue modificado disponiendo que la orden de deportación sería suceptible de ser impuganda, en el caso del señor Sahih, aquel no contó con recurso contra la decisión administrativa que revocó su visa pues la decisión de 2001 no era impugnable.

7. Considera también que se desconoció el artículo 8 de la Convención Americana, en el sentido de lo dispuesto por el artículo 36 de la Convención de Viena y la Opinión Consultiva OC-16/99 sobre el derecho a la información y asistencia consular, pues las autoridades del Estado de Ecuador debieron notificar al cónsul del Líbano sobre la detención del señor Sahih. No obstante, indica la parte peticionaria que el cónsul del Líbano no recibió información por parte del Estado, sí la obtuvo por una fuente extra-oficial, razón por la que se comunicó con el Defensor Local Adjunto del Litoral y Galápagos para gestionar la libertad del señor Sahih.

8. En relación con el artículo 2 de la Convención, señala que la Ley de Extranjería y la Ley de Migración no se adecuan a los estándares interamericanos para hacer efectivos los derechos y libertades de la Convención Americana, ratificada por el Estado de Ecuador el 28 de diciembre de 1977. Destaca que el artículo 7 de la Ley de Extranjería dispone que el Consejo Consultivo de Política Migratoria tiene la facultad soberana y discrecional de revocar visas, lo cual estima violatorio del derecho a la libertad de circulación y residencia porque no se ajusta a los términos de las restricciones que contempla la Convención en los artículos 22.3 y 22.6 de la Convención. Destaca que las restricciones normativas aplicadas en el caso concreto fueron emitidas por Decretos del Presidente José María Velasco Ibarra, por lo tanto no fueron elaboradas por un órgano decmoráticamente constituido y no tienen la característica de ley. Agrega que aunque las Leyes de Extranjería y Migración fueron codificadas en 2004 y 2005, respectivamente, ello no significa una verdadera reforma pues la Comisión de Legislación y Codificación del Congreso Nacional, es dependiente de la Función Legislativa y no es elegido por votación popular, y no puede reformar la ley. Igualmente, considera que la discrecionalidad que dicha norma otorga a la autoridad administrativa para revocar las visas, también es contraria a los citados artículos.

9. En relación con el artículo 7 de la Convención, señala que Elías Gattass Sahih fue detenido el 5 de diciembre de 2001 por agentes de la Policía, para dar cumplimiento a la resolución del Consejo Consultivo de Política Migratoria que revocaba su visa de inmigrante. Señala que en los documentos relacionados con la detención no se hace referencia a la infracción presuntamente cometida por el señor Sahih, por lo que era imposible que los agentes indicaran con claridad al detenido las razones de su privación de libertad. Aduce que aunque en los escritos oficiales se indica que se dijo al señor Sahih cuáles eran sus derechos constitucionales, el señor Sahih no podía conocer la información clara sobre las razones de su detención y la notificación de sus cargos, pues las propias autoridades no la conocían. En el mismo sentido, considera que al iniciar la acción de deportación

el 6 de diciembre de 2001, el Intendente General de Policía de Guayas se fundamentó en el artículo 20 y 23 de la Ley de Migración, sin determinar la infracción cometida por el señor Sahih.

10. Con respecto al artículo 25 de la Convención Americana, estima que éste se desconoció porque los jueces que conocieron el amparo constitucional no resolvieron de fondo sobre la ausencia de garantías del debido proceso que implicaba la revocatoria de la visa por autoridad administrativa. Además, considera que también se deconoció porque el acto administrativo de revocatoria de visa no se halla sujeto a ninguna acción de revisión por otro cuerpo administrativo o judicial y la única acción que pudo servir para ese propósito era la acción de amparo que fue presentada y denegada.

11. En audiencia pública ante la CIDH, la parte peticionaria indicó que el señor Elías Gattass Sahih ha visto deteriorada la relación con su hija, quien vive en el extranjero, ya que no le es permitido salir del país debido a que su visa de residencia fue revocada. Agrega que, en una ocasión, el señor Sahih solicitó la visa de turista desde Perú y le fue negada. Luego señala que el señor Sahih obtuvo una visa de inversionista después de que le fue revocada la visa de inmigrante VI.

12. La parte peticionaria solicita que se declare la responsabilidad del Estado por violación de los artículos 7, 8, 22 y 25 de la Convención, en relación con los artículo 2 y 1.1 de la misma, asi como que ordene al Estado indemnizar a Elías Gattass Sahih e inicar un procedimiento interno para la sanción de los responsables de los hechos.

B. Estado

13. El Estado señala que Elías Gattass Sahih ingresó a Ecuador como turista en 1987 y "forjando los documentos de un extranjero libanés llamado Mikhael Georges Ghoul, logró permanecer en territorio ecuatoriano por aproximadamente 15 años", hasta que en octubre de 2001 obtuvo la visa de inmigrante VI por dependencia económica de su cónyuge ecuatoriana Leila Carvajal Erker. Aduce que la señora Carvajal Erker solicitó que se reconsiderara el otorgamiento de visa al señor Sahih, pues al momento en que se le concedió, ella estaba separada del señor Sahih y, de acuerdo con el artículo 35 de la Ley de Extranjería, quienes hubieren adquirido la calidad de inmigrante en virtud del matrimonio, perderían esta categoría al terminar el matrimonio.

14. Señala que al otorgarle la visa a Sahih, las autoridades presumían que la cónyuge estaba de acuerdo, y demostrado lo contrario, el Consejo Consultivo de Política Migratoria tuvo motivos para revocarle la visa. En audiencia pública ante la CIDH, el Estado indicó que el señor Gattass escondió el hecho de su separación marital de hecho con dolo, por lo que jurídicamente se puede afirmar la inexistencia del acto que le otorgó la visa. Igualmente, aduce el Estado que su visa también fue revocada porque el extranjero incurrió en una de las casuales de expulsión que se refiere a personas que procuren o hayan procurado una visa u otro documento o traten de ingresar al país con fraude o con documentación impropia o irregular.

15. El Estado estima que no se vulneró el artículo 8 de la Convención porque en el proceso de revocatoria de visa de inmigrante el Consejo Consultivo de Política Criminal hizo uso de la facultad soberana y discrecional que le otorgan los artículos 7 y 8 de la Ley de Extranjería. En relación con la acción de deportación, indica que el señor Sahih ejerció su derecho a la defensa porque concurrió con su abogado defensor y allí solicitó su libertad inmediata con fundamento en el inicio del trámite del amparo constitucional. Destaca que el artículo 8.2 de la Convención no es pertinente en el presente caso porque el proceso de deportación y su aprehensión no se sustentan en la comisión de un delito. En todo caso, señala que el peticionario fue informado de forma debida de la acusación en su contra, contó con el tiempo suficiente para preparar su defensa, y se le asignó un abogado de oficio, y el procesado luego tuvo un abogado de confianza.

16. Sobre la alegada violación al artículo 7 de la Convención, aduce que el 5 de diciembre de 2001 se ordenó a la Policía de Migración aprehender al señor Gattas para iniciar el proceso de deportación y, como consta en el parte policial del 5 de diciembre de 2001, al señor Elías Gattass Sahih se le informaron sus derechos constitucionales al momento de la detención. Agrega que la privación de la libertad del peticionario se efectuó

de manera legal, verificándose que la misma se fundamentó en normas prescritas en el ordenamiento jurídico ecuatoriano, y permitiendo su derecho a la defensa.

17. En relación con la alegada violación del artículo 22 de la Convención, el Estado señala que el señor Elías Gattass alteró el orden público, la vida de miles de agricultores, su vida conyugal, la vida de la familia, la vida de su hija quien se vio obligada a irse a Alemania para escapar de las agresiones de su padre. Agrega que el peticionario no puede aducir violación a su derecho a la circulación porque ha estado en el país durante más de 15 años. Además, ha salido e ingresado de Ecuador en varias ocasiones por lo que lo que se discute en el caso no es un impedimento para visitar a su hija. Señala que el artículo 22 no puede ser leído sin interpretar a su vez el artículo 22.2 que señala que el ejercicio de los derechos antes descritos no puede ser restringido sin una ley. En todo caso, señaló que el peticionario nunca ha visto restringido su derecho a a la libertad de circulación porque ha tenido varias visas, que le han permitido ingresar y salir del país, lo cual demuestra que no hubo restricciones a su libertad, ni violación al artículo 22 de la Convención, menos ahora que ostenta la calidad de ciudadano ecuatoriano.

18. En relación con el artículo 25 considera que el señor Sahih contó con recursos judiciales que efectivamente utilizó. En su criterio, el hecho de que no se resuelva un recurso judicial a favor del peticionario, no implica que el Estado transgreda los derechos garantizados en el artículo 8 de la Convención Americana. Agrega que en ningún momento se ha negado un recurso efectivo al señor Elías Gattass Sahih, muestra de ello fue el recurso de amparo constitucional en primera y segunda instancia que posteriormente fue ratificado por considerar las acciones estatales como legítimas y debidamente motivadas.

19. Agrega el Estado que, después de la decisión de amparo que ordenó suspender el cumplimiento de la resolución del Consejo Consultivo de Política Migratoria, la acción de deportación intentó continuar su curso. Sin embargo, el 16 de diciembre de 2001 el señor Sahih viajó a Estados Unidos, probablemente huyendo de sus acreedores en Ecuador; por lo tanto, la acción de deportación quedó suspendida.

20. Señala que llama la atención del Estado que peticionario aduzca la violación del artículo 2 de la Convención, puesto que el señor Sahih contó con una amplia normativa que contenía derechos y obligaciones respecto a los extranjeros, empleadas por el peticionario. También indica que el marco jurídico vigente al momento de los hechos se componía por la Constitución Política del Ecuador, que establecía normas generales del debido proceso, la Ley de Extranjería, la Ley de Migración, y sus reglamentos, así como los convenios internacionales de protección de derechos humanos específicos de migración y refugio. Considera que ello es demostrativo de una estructura normativa suficiente en relación con su política migratoria.

21. Finalmente, el Estado señala que después de su revocatoria de visa de inmigrante VI, el señor Sahih obtuvo una visa de inversionista, y desde 2013 obtuvo la nacionalidad ecuatoriana. Por ello, estima que en el presente caso existen hechos sobrevinientes después de la adopción del informe de admisibilidad, en virtud de los cuales la petición se torna improcedente.

22. En conclusión solicita que la Comisión deseche las pretensiones del peticionario y declare la inexistencia de vulneración de los artículos 2, 7, 8, 22 y 25 de la Convención Americana.

III. DETERMINACIONES DE HECHO

A. Hechos del caso

23. Elías Gattass Sahih es de origen libanés. El 3 de abril de 1998, contrajo matrimonio con la ciudadana ecuatoriana Leila Carvajal Erker, con quien tuvo una hija nacida en Ecuador el 21 de mayo de 1999.

24. En razón de su matrimonio con una ciudadana ecuatoriana, el 15 de octubre de 2001, Elías Gattass Sahih obtuvo la visa de inmigrante VI. Lo anterior, con fundamento en el artículo 10 de la Ley de Extranjería, según el cual es inmigrante todo extranjero que se interna legal y condicionalmente en el país con el propósito de

radicarse y desarrollar las actividades autorizadas, específicamente la causal VI indicaba: "para vivir bajo la dependencia económica del cónyuge o de un pariente consanguíneo dentro del segundo grado"[2].

25. El 10 de julio de 2001, Leila Carvajal Erker denunció ante la Comisaría de la mujer y del niño a su cónyuge por su actitud hostil y amenazante, manifestando que le ha prohibido a ella y a su hija tener cercanía con su padre y hermano y advirtiéndole que "pued[e] amanecer ahogada en su propia cama, si lleg[a] a desconocer sus prohibiciones"[3]. En la misma fecha, la Comisaría concedió medidas de amparo a favor de la denunciante y ordenó al intervención de la Oficina de Defensa de los Derechos de la Mujer y la Familia de la Policía Nacional para que realizaran una investigación[4].

26. El 22 de noviembre de 2001, el Consejo Consultivo de Política Migratoria, del Ministerio de Gobierno, resolvió una petición de la apoderada de Leila Carvajal Erker para que se le revocara la visa de inmigrante a Elías Gattass Sahih por su conducta impropia. Con fundamento en los artículos 7 y 8 literal a) de la Ley de Extranjería , el artículo 62 del Reglamento de la Ley de Extranjería, en concordancia con el Capítulo IV de la Ley de Migración, y al analizar los hechos descritos, el Consejo Consultivo consideró que la conducta de Elías Gattass Sahih era impropia y atentaba contra la paz y tranquilidad familiar y por ende el orden social y comunitario. En consecuencia, ordenó "revocar la visa de inmigrante categoría VI, que tiene el señor Elías Gatas Sahih de nacionalidad libanesa y oficiar a la Policía de Migración para que lo ponga a órdenes del Intendente de Policía y se lleva a cabo el proceso de deportación"[5].

27. El 28 de noviembre, el Director General de Extranjería y Presidente del Consejo Consultivo de Política Migratoria comunicó la decisión del Consejo Consultivo de Política Migratoria al Intendente General de Policía del Guayas para que tome las medidas necesarias para su cumplimiento[6]. En cumplimiento de ello, el Intendente General de la Policía del Guayas envió la decisión del Consejo Consultivo al Jefe Provincial de Migración del Guayas para dar cumplimiento a la resolución[7].

28. El 3 de diciembre de 2001, Elías Sahih Gattass fue aprehendido y trasladado a las Oficinas de la Jefatura Provincial de Migración de Guayas. Según el acta de Policía, al momento de la aprehensión se le indicaron sus derechos constitucionales[8].

29. En cumplimiento de los anteriores oficios, el 6 de diciembre de 2001, el Intendente General de la Policía del Guayas dictó acción penal de deportación contra Al Sahih Elías Gattas, con fundamento en el artículo 23 de la Ley de Migración, que le otorga dicha competencia[9]. En el mismo oficio fijó para el día siguiente, 7 de diciembre de 2001, a las 9 horas, la audiencia a la que debía concurrir Elías Gattass Sahih. De acuerdo con oficio del secretario de la Intendencia General de la Policía del Guayas, la audiencia oral de juzgamiento fijada para el 7 de diciembre de 2001 contra "Al Sahih Elías Gattass" no se realizó[10].

30. El 7 de diciembre de 2001, el Cónsul del Líbano en Ecuador envió una comunicación al Defensor Adjunto del Litoral y Galápagos, manifestando tener conocimiento de la detención de Elías Ghattass Alsahih, a pesar de tener su documentación de residente en el país debidamente actualizada. Además, le solicitó hacer las gestiones

[2] **Anexo 1**. Registro de Inmigrantes de la Dirección General de Extranjería de 24 de octubre de 2001. Anexo 2 de la comunicación del Estado de 7 de junio de 2016.
[3] **Anexo 2.** Denuncia de Leila Juliana Carvajal a la Comisaría de la Mujer y la Familia del Guayas, 10 de julio de 2001. Anexo 3 de la comunicación del Estado de 7 de junio de 2016.
[4] **Anexo 3.** Providencia de la Comisaría Séptima de la Mujer y la Familia del Guayas, 10 de julio de 2001. Anexo 4 de la comunicación del Estado de 7 de junio de 2016.
[5] **Anexo 4.** Resolución del Consejo Consultivo de Política Migratoria de 22 de noviembre de 2001. Anexo 5 de la comunicación del Estado de 7 de junio de 2016.
[6] **Anexo 5.** Oficio del Ministerio de Gobierno No. 0001775 de 28 de noviembre de 2001. Anexo 6 de la comunicación del Estado de 7 de junio de 2016.
[7] **Anexo 6.** Oficio de la Intendencia General de Policía del Guayas de 3 de diciembre de 2001. Anexo 8 de la comunicación del Estado de 7 de junio de 2016.
[8] **Anexo 7.** Parte Policial de la Jefatura Provincial de Migración del Guayas de 5 de diciembre de 2001. Anexo 7 de la comunicación del Estado de 7 de junio de 2016.
[9] **Anexo 8.** Providencia de la Intendencia General de Policía del Guayas en el proceso de deportación, de 6 de diciembre de 2001. Anexo 10 de la comunicación del Estado de 7 de junio de 2016.
[10] **Anexo 9.** Constancia del Secretario de la Intendencia General de Policía del Guayas. Folio 7 del Anexo 1 (acción penal de deportación) a la comunicación del peticionario del 26 de diciembre de 2002.

pertinentes para lograr la libertad de Elías Ghattass Alsahih, por cuestiones de salud[11]. El 7 de julio de 2001, el Defensor Adjunto Segundo del Litoral y Galápagos comunicó al Intendente General de Policía del Guayas que vigilaría le proceso seguido contra Elías Gattass Sahih y solicitó copias del mismo[12]. El 8 de diciembre, el señor Elías Gattass Sahih presentó un escrito ante el Señor Intendente General de Policía de Guayas, en el que indicó que se encontraba detenido y solicitó que por condiciones de salud se le enviara urgentemente a una clínica.[13].

31. El 9 de diciembre de 2001, Elías Gattass Sahih presentó recurso de amparo constitucional contra las actuaciones del Consejo Consultivo de Política Migratoria, la Dirección General de Extranjería y el Intendente General de la Policía del Guayas. Argumentó que en el proceso de revocatoria de visa de inmigrante se le negó su derecho a la defensa porque no se le permitió desvirtuar la denuncia en su contra y porque la Resolución del Consejo Consultivo carece de motivación porque no enunció los principios o normas en las que se fundamentó. Señaló que conoció la Resolución del Consejo Consultivo sólo al momento de su detención. Indicó que lleva más de 15 años en el país, donde ha invertido y ha generado trabajo a través de varias empresas, contrajo matrimonio y tiene una hija de dos años de edad, por ello, la decisión del Consejo Consultivo de Política Migratoria le impide ejercer sus derechos de padre sobre su hija y pone en riesgo su derecho a la propiedad sobre varios bienes (que tenían varios procesos judiciales). Señaló que está en una situación de indefensión que transgrede también su derecho de acceder a la justicia[14].

32. El 9 de diciembre de 2001, el Juez Vigésimo de lo Penal del Guayas ordenó la suspensión inmediata de los efectos del acto administrativo de 28 de noviembre de 2001, del Director General de Extranjería y Presidente del Consejo Consultivo de Política Migratoria y citó a audiencia pública para el 14 de diciembre siguiente[15].

33. El 10 de diciembre de 2001, en la Intendencia General de la Policía del Guayas se inició la audiencia oral de juzgamiento dentro de la acción penal de deportación y en cumplimiento de la orden del Juez Vigésimo de lo Penal de Guayas se suspendió la audiencia convocada[16]. También en cumplimiento de dicha orden, el 10 de diciembre de 2001, el Secretario de la Intendencia General de Policía del Guayas dispuso la libertad inmediata Elías Gattass Sahih[17].

34. De acuerdo con el certificado de movimientos migratorios, el 16 de diciembre de 2001, Al Sahih Elías salió del Ecuador hacia Estados Unidos[18].

35. El 22 de enero de 2002, el Juzgado Vigésimo de lo Penal de Guayas resolvió declarar sin lugar la acción de amparo constitucional y dejar sin efecto su decisión previa que suspendía el acto administrativo emitido por el Consejo Consultivo de Política Migratoria. Determinó que, al margen de las consideraciones sobre las razones expuestas al Consejo Consultivo de Política Migratoria para revocar la visa de Elías Gattass Sahih, el artículo 7 de la Ley de Extranjería "establece que la decisión de conceder, negar o revocar una visa no obstante el cumplimiento de los requisitos legales y reglamentarios es facultad soberana y discrecional de la Función Ejecutiva, a través de los organismos competentes y, el Art. 8 de la misma Ley dice que corresponde al Consejo Consultivo de Política Criminal determinar y regular la permanencia de los extranjeros y sus obligaciones en el Ecuador, y, en el artículo agregado al Artículo 8, establece que corresponde al Consejo Consultivo de Política Migratoria conocer de las consultas venidas en grado sobre la negativa o revocatoria en el otorgamiento de visas de inmigrante o no inmigrante; y en el Art. 20 del Reglamento para la Ley de Extranjería no se establece

[11] **Anexo 10.** Carta del cónsul de Líbano al Defensor Adjunto del Litoral y Galápagos de 7 de diciembre de 2001. Anexo No. 3 a la comunicación del peticionario del 26 de diciembre de 2002.
[12] **Anexo 11.** Carta del Defensor Adjunto Segundo del Litoral y Galápagos al Intendente General de Policía del Guayas, de 7 de diciembre de 2001. Anexo No. 1 (acción penal de deportación) a la comunicación del peticionario del 26 de diciembre de 2002.
[13] **Anexo 12.** Solicitud del defensor de Elias Gattass Sahih al Intendente General de Policía Del Guayas. Folio 11 del Anexo 1 (acción penal de deportación) a la comunicación del peticionario del 26 de diciembre de 2002.
[14] **Anexo 13.** Recurso de Amparo Constitucional del 9 de diciembre de 2001. Anexo 11 de la comunicación del Estado de 7 de junio de 2016.
[15] **Anexo 14.** Providencia de 9 de diciembre de 2001 en el recurso de amparo constitucional. Anexo 12 de la comunicación del Estado de 7 de junio de 2016.
[16] **Anexo 15.** Audiencia en proceso de deportación, 10 de diciembre de 2001. Anexo 20 de la comunicación del Estado de 7 de junio de 2016.
[17] **Anexo 16.** Providencial del Intendente General de Policía del Guayas en el proceso de deportación, de 10 de diciembre de 2001. Anexo 13 de la comunicación del Estado de 7 de junio de 2016.
[18] **Anexo 17.** Oficio del Ministerio del Interior, de 25 de abril de 2016. Anexo 17 de la comunicación del Estado de 7 de junio de 2016.

un procedimiento especial al que debe someterse el Consejo Consultivo de Política Migratoria a efecto de dictar resoluciones como la que emitió el 22 de noviembre de 2001" [19].

36. Agregó que "en cambio, tratándose de la acción penal de deportación en la que se encontraba empeñado el señor Intendente General de Policía del Guayas sí existe un procedimiento en donde el extranjero puede oponerse a la misma, exhibiendo documentación, evidencias y demás situaciones de hecho y de derecho que estime conveniente"[20].

37. El 7 de junio de 2002, la Sala Tercera del Tribunal Constitucional confirmó integralmente la decisión del 22 de enero de 2002 del Juzgado Vigésimo de lo Penal de Guayas. Consideró, en el mismo sentido del Juzgado de instancia, que conforme con los artículos 7 y 8 de la Ley de Extranjería el Consejo Consultivo de Política Migratoria tiene la facultad soberana y discrecional de conceder, negar y revocar visas, por lo que en el caso de Elías Gattass Sahih hizo uso de dicha facultad. Reiteró que en el proceso de deportación el extranjero podía hacer uso de su derecho de defensa[21].

38. De acuerdo con lo expuesto por el peticionario, mientras se encontraba recluido en el Penal de Guayaquil, su esposa se llevó a su hija fuera de Ecuador, por lo que nunca más la ha visto[22]. Al respecto, anexó denuncia por la desaparición de su hija presentada el 16 de marzo de 2016 ante la Directora Nacional de DINAPEN[23]. Asimismo, consta en el expediente un Boletín de Prensa del Centro de Atención y Defensa al Niño Perdido que señala que desde el "14 de julio de 2001 está desparecida la niña Sahih Carvajal de 2 años y 7 meses de edad, quien se presume que fue plagida por su madre", con fecha de 12 de diciembre de 2001[24].

39. De acuerdo con el certificado de movimiento migratorio, el 12 de septiembre de 2003, Elías Gattass Sahih obtuvo la visa 10-II para inversionistas, y en varias ocasiones ingresó y salió de Ecuador en el período 2005 a 2010[25].

40. De acuerdo con el Informe de la Dirección General de Registro Civil, Identificación y Cedulación, el señor Elías Gattass Sahih ha obtenido varios documentos de identidad en su estadía en Ecuador. Indica que constan dos tarjetas índices, una del 24 de marzo de 1987 y otra de 28 de julio de 1989, con nombre "Elías Gattan El Sahih" y "Elías Gattas Sahih", respectivamente. Señala también que existe acta de matrimonio entre Elías Gattass Sahih y Leila Juliana Carvajal Erker del 3 de abril de 1998, con una disolución de la sociedad conyugal el 22 de mayo de 1998 y divorcio mediante sentencia del 24 de marzo de 2006. Además, indica que el 1 de febrero de 2013, el Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio e Integración resolvió declarar la nacionalidad ecuatoriana por naturalización a Elías Gattas Sahih, quein tiene una relación otra ciudadana ecuatoriana[26].

B. Marco normativo relevante

41. Al momento de la concesión y revocatoria de la visa de inmigrante de los hechos del caso, así como en el inicio del proceso de deportación, eran aplicabales: la Ley de Extranjería y la Ley de Migración.

42. La Ley de Extranjería establecía competencias de la Función Ejecutiva, del Consejo Consultivo de Política Migratoria, e indicaba los casos en los que se podía otorgar una visa de inmigrante, como se cita a continuación.

---

[19] **Anexo 18.** Decisión del Juzgado Vigésimo de lo Penal del Guayas de 22 de enero de 2002. Anexo 15 de la comunicación del Estado de 7 de junio de 2016.
[20] **Anexo 18.** Decisión del Juzgado Vigésimo de lo Penal del Guayas de 22 de enero de 2002. Anexo 15 de la comunicación del Estado de 7 de junio de 2016.
[21] **Anexo 19.** Decisión del Tribunal Constitucional de 7 de junio de 2002. Anexo 16 de la comunicación del Estado de 7 de junio de 2016.
[22] Comunicación del peticionario de 12 de julio de 2017.
[23] **Anexo 20.** Denuncia por la desaparición ante la Directora Nacional de DINAPEN, de 16 de marzo de 2016. Anexo a comunicación del peticionario de 12 de julio de 2017.
[24] **Anexo 21.** Boletín de Prensa del Centro de Atención y Defensa al Niño Perdido, 12 de diciembre de 2001. Anexo a comunicación del peticionario de 12 de julio de 2017.
[25] **Anexo 17.** Oficio del Ministerio del Interior, de 25 de abril de 2016. Anexo 17 de la comunicación del Estado de 7 de junio de 2016.
[26] **Anexo 22.** Informe de la Dirección General de Registro Civil, Identificación y Cedulación del Ecuador de Elías Gattass Sahih, 1 de agosto de 2016. Anexo 5 de la comunicación del Estado de 12 de octubre de 2016.

"Art. 7. Corresponde a la Función Ejecutiva, por conducto de la Dirección General de Extranjería del Ministerio de Gobierno, Cultos, Policía y Municipalidades, la aplicación y ejecución de las normas y procedimientos relativos a extranjería, especialmente al otorgamiento de visas de inmigrantes dentro y fuera del país. El manejo y otorgamiento de visas de no inmigrantes estará a cargo del Ministerio de Relaciones Exteriores.

La decisión de conceder, negar o revocar una visa a un ciudadano extranjero, no obstante el cumplimiento de los requisitos legales y reglamentarios, es facultad soberana y discrecional de la función Ejecutiva, a través de los organismos competentes"[27].

"Art. 8. El Consejo Consultivo de Política Migratoria tendrá los siguientes deberes y atribuciones fundamentales:

Conocer de las consultas venidas en grado sobre la negativa o revocatoria en el otorgamiento de visas de inmigrante o de no inmigrante, presentadas por la Dirección General de Extranjería de1 Ministerio de Gobierno, Cultos, Policia y Municipalidades; y, la Dirección de Asuntos Migratorios del Ministerio de Relaciones Exteriores; (…) Las resoluciones que adopte el Consejo Consultivo de Política Migratoria, sobre la facultad señalada en el literal a) de este artículo, son de aplicación obligatoria. (…)"**[28]**.

"Art. 10.- Considérese inmigrante a todo extranjero que se interna legal y condicionalmente en el país, con el propósito de radicarse y desarrollar las actividades autorizadas que en cada categoría se determina a continuación: VI- Para vivir bajo la dependencia económica del cónyuge o de un pariente consanguíneo dentro del segundo grado".

43. La Ley de Migración establecía el procedimiento de la acción penal de deportación de extranjeros a cargo del Intendente General de Policía:

"Artículo 20. Los agentes de policía del Servicio de Migración que tuvieren conocimiento de alguno de los hechos constitutivos de las causas de deportación, podrán realizar el arresto provisional del extranjero implicado para que el Intendente General de Policía de la provincia en que se efectuó la detención inicie la respectiva acción en la que no se admitirá fianza carcelaria".

"Artículo 26. En la audiencia se exhibirán los documentos, evidencias y demás situaciones de hecho y de derecho en que se fundamente la acción; y la declaración y alegatos del extranjero que se opongan a la misma. (…)".

44. Sobre los recursos respecto a la orden de deportación, el artículo 30 de la Ley de Migración vigente a la época de los hechos establecía que la orden de deportación contra un extranjero no tenía recursos[29], sin embargo, aquel fue modificado en 2005[30].

45. Después de ocurridos los hechos del proceso objeto del presente Informe, se emitió en Ecuador la codificación de la Ley de Migración, publicada en el Registro Oficial 563 de 12 de abril de 2005, así como la codificación de la Ley de Extranjería, publicada en el Registro Oficial No. 454 de 4 de noviembre de 2004. El 6 de febrero de 2017, fue promulgada la Ley Orgánica de Movilidad Humana en Ecuador, que derogó la Ley de Extranjería, la Ley de Migración y sus respectivos reglamentos.

IV. ESCRITOS DE AMICUS CURIAE

[27] Algunos artículos de Ley fueron modificados con Registro Oficial No. 374 de 23 de julio de 2001. En relación con el Consejo Consultivo de Política Migratoria, el artículo 1 modificó el artículo 7 en el sentido del artículo citado. Luego contenido en el artículo 4 de la Ley de Extranjería codificada, de 4 de noviembre de 2004.

[28] Algunos artículos de Ley fueron modificados con Registro Oficial No. 374 de 23 de julio de 2001. En relación con el Consejo Consultivo de Política Migratoria, el artículo 3 modificó el artículo 8 en el sentido del artículo citado.

[29] El artículo 30 de la Ley de Migración indicaba: "El fallo del Intendente General de Policía que disponga la orden de deportación contra un extranjero no será susceptible de recurso administrativo o judicial y deberá ser ejecutado por los agentes de policía en la forma, condiciones y plazo establecidos".

[30] El artículo 30 de la Ley de Migración codificada en 2005 señala: "La resolución que disponga la orden de deportación, será susceptible de impugnación ante el órgano competente de la Función Judicial. Ejecutoriada la resolución, será ejecutada por los agentes de policía en la forma, condiciones y plazo establecidos."

46. Durante el trámite de la presente petición, la Comisión recibió dos *amicus curiae*, uno de la ex pareja del peticionario, Leila Carvajal Erker; y otro de la Clínica jurídica de la Universidad San Francisco de Quito, Ecuador.

A. *Amicus curiae* de Leila Carvajal Erker

47. El 12 de febrero de 2004, la CIDH recibió un escrito de la apoderada de Leila Carvajal Erker, en el que solicitaba la inadmisibilidad de la petición presentada por Elías Gattass Sahih por considerarla infundada, audaz, maliciosa y temeraria. Expuso que Sahih había mentido sobre su identidad, sus estudios, pues no era empresario y utilizó documentación que correspondía a otra persona. Indicó que desde julio de 2001 Leila Carvajal y Elías Sahih estaban separados y que la Comisaría Séptima de Policía de la Mujer y la Familia que dictó medidas cautelares a favor de la cónyuge para evitar daños irreparables. Señaló que Sahih constituyó varias compañías y que tenía procesos judiciales por deudas, falsificación de documentos, entre otras. Agregó que la familia de Leila Carvajal fue objeto de persecución e intimidación después de su conflicto con Sahih.

48. El 27 de febrero de 2004, la Comisión manifestó a la apoderada de Leila Carvajal Erker que el procedimiento ante el sistema interamericano no prevé la participación de terceros y que su información había sido recibida en calidad de *amicus curiae*. Posteriormente, la apoderada envió documentación en la que consta una solicitud al Director General de Extranjería del 14 de noviembre de 2001 para que reconsidere la decisión de otorgarle visa al extranjero Elías Sahih, para lo cual describe y anexa documentos sobre una presunta falsificación de documentos y conducta amenazante contra su cónyuge.

B. *Amicus curiae* de la Clínica Jurídica de la Universidad San Francisco de Quito

49. El 4 de mayo de 2006, la CIDH recibió un *amicus curiae* de los estudiantes de la Clínicas Jurídicas de la Universidad San Francisco de Quito, Ecuador[31]. Los firmantes manifestaron que las normas que permitieron la privación de la libertad y la revocatoria de la visa de inmigrante de Elías Gattass Sahih son una suerte de "híbrido", pues estaban contenidas en Decretos Supremos dictados por el Ejecutivo, en 2005 fueron codificadas por una Comisión del Congreso Nacional de la República, y, en su criterio, después de la proclamación de la Constitución Política del Ecuador, las mismas se tornan contrarias a los principios constitucionales y de derechos humanos. Destacaron que la normativa sobre migración y extranjería no surgieron del Congreso de la República, y por lo tanto no tienen el carácter de ley. Señalaron que ello es una violación al marco interamericano y que demuestra que el Ecuador es responsable por no adecuar su ordenamiento. Señalaron que las autoridades administrativas tienen una discrecionalidad excedida para imponer restricciones a derechos, sin asegurar un proceso justo, ni la posibilidad de quien se vea afectado por las decisiones interponga recursos.

50. En el caso concreto, indicaron que se violó el artículo 7.4 de la Convención porque no se le informó al señor Sahih de forma debida las razones de su privación de la libertad. Sobre el derecho a las garantías judiciales, señalaron que las debidas garantías en los procedimientos en contra de ciudadanos extranjeros deben complementarse con las disposiciones de la Convención de Viena sobre Relaciones Consulares, la Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares, y el Conjunto de Principios para la Protección de todas las Personas Sometidas a cualquier forma de Detención o Prisión, en virtud de los cuales las autoridades tenían la obligación de informar al consulado del Líbano sobre la detención del señor Elías Gattass Sahih. En relación con el derecho de circulación y residencia, consideraron que aquel se violó porque la presunta víctima fue detenida y la deportación ha impedido que cumpla con sus deberes familiares, obligaciones laborales y económicas en el país. Y sobre el derecho a la protección judicial, concluyeron que el mismo se desconoció al iniciar el procedimiento administrativo de revocatoria de visa sin notificarle a Sahih y al rechazar el recurso de amparo.

V. ANÁLISIS DE DERECHO

[31] El amicus curiae fue presentado por María Paz Jervis Pastor, Gabriel Ocampo Miño y el director Alejandro Ponce Villacís.

A. Cuestión previa

51. En los más recientes escritos, el Estado solicitó a la Comisión que declare la improcedencia de la petición porque desde el año 2013 concedió la ciudadanía ecuatoriana al señor Elías Gattass Sahih, por lo que considera que aquel cuenta con los derechos de todos los nacionales y no está sujeto a restricciones derechos a la circulación, ni residencia, ni a procesos de deportación. Al respecto, la Comisión considera que la información sobre el actual estatus de ciudadano del señor Sahih no es suficiente para omitir el análisis de la petición que fue declarada admisible, pues ella se refiere a hechos ocurridos a finales de 2001 y principios de 2002, que pudieron generar una violación en sus derechos, aunque ella no persista o no exista riesgo actual con la nueva calidad de ciudadano del señor Sahih. En ese sentido, la CIDH analizará si en el pasado se produjo una violación a la Convención Americana cuando el señor Elías Gattass Sahih no gozaba de la calidad de ciudadano, y la información sobre este nuevo estatus será tenida en cuenta al momento de dictar las reparaciones, en caso que corresponda.

B. Derechos a las garantías judiciales, y la protección judicial (artículos 8[32] y 25[33] de la Convención) y derecho de circulación y residencia (artículos 22[34] de la Convención) en el marco del proceso administrativo de revocación de visa y la acción penal de deportación, en relación con los artículos 1.1[35] y 2[36] de la Convención Americana.

1. Consideraciones generales

52. La Comisión reconoce que los Estados tienen discrecionalidad para regular sus propios asuntos migratorios y pueden establecer mecanismos de control de ingreso y salida de su territorio con respecto a personas que no sean nacionales suyas. El derecho internacional de los derechos humanos, no reconoce a los extranjeros el derecho a entrar en el territorio de un Estado Parte ni de residir en él. En principio, corresponde al Estado decidir a quién ha de admitir en su territorio[37].

53. Sin perjuicio de lo anterior, los Estados deben respetar los derechos de la Convención en la adopción de sus políticas y los procedimientos que puedan resultar en la expulsión de una persona de su territorio. La Convención Americana en su artículo 22 que consagra el derecho de circulación y residencia contiene salvaguardas para la protección de los derechos de la persona extranjera que pueda ser expulsada, como lo son la protección contra expulsiones colectivas (artículo 22.9) o el principio de no devolución (artículo 22.8). Asimismo, la Convención contiene una cláusula que limita la actuación del Estado respecto de extranjeros que se encuentran lícitamente en su territorio. Dicha protección, consagrada en el artículo 26 establece que "[e]l extranjero que se halle legalmente en el territorio de un Estado parte en la presente Convención, solo podrá ser expulsado de él en cumplimiento de una decisión adoptada conforme a la ley".

[32] El artículo 8 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos establece, en lo pertinente: "1. Toda persona tiene derecho a ser oída, con las debidas garantías y dentro de un plazo razonable, por un juez o tribunal competente, independiente e imparcial, establecido con anterioridad por la ley, en la sustanciación de cualquier acusación penal formulada contra ella, o para la determinación de sus derechos y obligaciones de orden civil, laboral, fiscal o de cualquier otro carácter".

[33] El inciso 1ro del artículo 25 de la Convención Americana indica: "Toda persona tiene derecho a un recurso sencillo y rápido o a cualquier otro recurso efectivo ante los jueces o tribunales competentes, que la ampare contra actos que violen sus derechos fundamentales reconocidos por la Constitución, la ley o la presente Convención, aun cuando tal violación sea cometida por personas que actúen en ejercicio de sus funciones oficiales".

[34] El artículo 22.3 de la Convención Americana señala "3. El ejercicio de los derechos anteriores no puede ser restringido sino en virtud de una ley, en la medida indispensable en una sociedad democrática, para prevenir infracciones penales o para proteger la seguridad nacional, la seguridad o el orden públicos, la moral o la salud públicas o los derechos y libertades de los demás". Igualmente, el numeral 22.6 de la Convención establece que: "El extranjero que se halle legalmente en el territorio de un Estado parte en la presente Convención, solo podrá ser expulsado de él en cumplimiento de una decisión adoptada conforme a la ley".

[35] El artículo 1.1 de la Convención Americana señala: "1. Los Estados Partes en esta Convención se comprometen a respetar los derechos y libertades reconocidos en ella y a garantizar su libre y pleno ejercicio a toda persona que esté sujeta a su jurisdicción, sin discriminación alguna por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opiniones políticas o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social".

[36] El artículo 2 de la Convención Americana señala: " Si el ejercicio de los derechos y libertades mencionados en el artículo 1 no estuviere ya garantizado por disposiciones legislativas o de otro carácter, los Estados Partes se comprometen a adoptar, con arreglo a sus procedimientos constitucionales y a las disposiciones de esta Convención, las medidas legislativas o de otro carácter que fueren necesarias para hacer efectivos tales derechos y libertades".

[37] Comté de Derechos Humanos, Naciones Unidas, *Observación General 15. La situación de los extranjeros con arreglo al Pacto,* 27 período de sesiones, 1986, párr. 5.

54. Por otra parte, la Comisión y la Corte Interamericana han definido el debido proceso legal, a partir de lo establecido en el artículo 8 de la Convención, como el conjunto de requisitos que deben observarse en las instancias procesales a efectos de que las personas estén en condiciones de defender adecuadamente sus derechos ante cualquier tipo de acto del Estado que pueda afectarlos. De acuerdo a lo dispuesto en el artículo 8.1 de la Convención, en la determinación de los derechos y obligaciones de todas las personas, de orden penal, civil, laboral, fiscal o de cualquier otro carácter, se deben observar "las debidas garantías" que aseguren, según el procedimiento de que se trate, el derecho al debido proceso. El incumplimiento de una de esas garantías conlleva una violación de dicha disposición convencional. Las garantías contempladas en el artículo 8.1 de la Convención son también aplicables al supuesto en que alguna autoridad no judicial adopte decisiones que afecten la determinación de los derechos de las personas, tomando en cuenta que no le son exigibles aquellas propias de un órgano jurisdiccional, pero sí debe cumplir con aquellas destinadas a asegurar que la decisión no sea arbitraria[38].

55. En su Informe *Movilidad Humana, Estándares Interamericanos* (en adelante*, Informe Movilidad Humana*), la Comisión sistematizó las garantías que debían reunir los procesos migratorios de acuerdo con la jurisprudencia interamericana y los informes previos de la CIDH, como se indica a continuación:

> 1. Derecho a recibir una comunicación previa y detallada del procedimiento para la determinación de su situación jurídica y, en caso de que la persona sea detenida o retenida, a ser informada de las razones de su detención y notificada sin demora del cargo o cargos formulados contra ella.
> 2. En caso de ser detenida o retenida, derecho a ser llevada, sin demora, ante un juez u otro funcionario autorizado por la ley para ejercer funciones judiciales y tendrá derecho a ser juzgada dentro de un plazo razonable o a ser puesta en libertad, sin perjuicio de que continúe el proceso. Su libertad podrá ser condicionada a garantías que aseguren su comparecencia en juicio.
> 3. Derecho a ser oído sin demora, a contar con un tiempo razonable y los medios adecuados para la preparación de su defensa y a reunirse libremente y en forma privada con su defensor.
> 4. Derecho a que los procedimientos migratorios sean llevados por un adjudicador competente, independiente e imparcial.
> 5. Derecho a un traductor y/o intérprete libre de cargos.
> 6. Derecho a representación letrada o legal.
> 7. Derecho a que la decisión que se adopte sea debidamente motivada.
> 8. Derecho a ser notificado de la decisión que se adopte en el marco del procedimiento.
> 9. Derecho a recurrir la decisión ante un juez o tribunal superior con efectos suspensivos.
> 10. Derecho a la información y acceso efectivo a la asistencia consular.

56. En el mismo sentido, a través de la Resolución 04/19, aprobada el 7 de diciembre de 2019, la Comisión Interamericana adoptó los *Principios Interamericanos sobre Derechos Humanos de todas las personas migrantes, refugiadas, apátridas y las víctimas de la trata de personas*[39], Estos principios buscan orientar a los Estados Miembros de la OEA en sus deberes de respetar, proteger, promover y garantizar los derechos humanos de todas las personas independientemente de su nacionalidad o situación migratoria, incluidos las personas migrantes, refugiadas, apátridas y las víctimas de la trata de personas. Al respecto, se destaca el Principio 10 que en su apartado inicial señala:

> "Principio 10: […] Cualquier política migratoria y decisión administrativa o judicial relacionada con la entrada, estancia, detención, expulsión o deportación de un niño, niña o adolescente o cualquier acción del Estado considerada en relación con algún de sus progenitores, cuidador primario o tutor legal, incluidas las medidas adoptadas en relación con su condición de migrante, deben priorizar a la evaluación, determinación, consideración y protección del interés superior del niño, niña o adolescente involucrado"

57. Por su parte, la Corte Interamericana en el *Caso de personas dominicanas y haitianas expulsadas Vs. República Dominicana* señaló que un proceso que pueda resultar en la expulsión de un extranjero debe ser

[38] CorteIDH, Caso Colindres Schonenberg Vs. El Salvador, Vs. El Salvador. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 4 de febrero de 2019. Serie C No. 373, párr. 65, Corte IDH. Caso Rico Vs. Argentina. Excepción Preliminar y Fondo. Sentencia de 2 de septiembre de 2019. Serie C No. 383, párr. 49.
[39] CIDH, Principios Interamericanos sobre Derechos Humanos de todas las personas migrantes, refugiadas, apátridas y las víctimas de la trata de personas, 7 de diciembre de 2019.

individual, no debe ser discriminatorio y la persona sometida a él ha de contar con las siguientes garantías mínimas: "a) ser informada expresa y formalmente de los cargos en su contra y de los motivos de la expulsión o deportación. Esta notificación debe incluir información sobre sus derechos, tales como: i) la posibilidad de exponer sus razones y oponerse a los cargos en su contra, y ii) la posibilidad de solicitar y recibir asistencia consular, asesoría legal y, de ser el caso, traducción o interpretación; b) en caso de decisión desfavorable, debe tener derecho a someter su caso a revisión ante la autoridad competente y presentarse ante ella para tal fin, y c) ser formal y fehacientemente notificada de la eventual decisión de expulsión, que debe estar debidamente motivada conforme a la ley"[40]. La Comisión nota que el Grupo de Trabajo de Naciones Unidas sobre la Detención Arbitraria, ha señalado que "en el caso de que se haya detenido, expulsado o devuelto a personas sin otorgarles garantías legales, se consideran arbitrarias su detención y su posterior expulsión."[41] Asimismo, la Comisión Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos también ha sostenido de manera consistente que las garantías del debido proceso deben aplicarse en el marco de los procedimientos de expulsión de migrantes y refugiados.[42]

58. Entrando al análisis del contenido de tales garantías, en cuanto al derecho a ser oídos con las debidas garantías en artículo 8.1 de la Convención se destaca que en su Informe Movilidad Humana, la CIDH señaló que en "lo que respecta a procedimientos migratorios, la Comisión ha tenido conocimiento de situaciones y casos en que los migrantes son deportados sin ser oídos y sin la oportunidad de conocer y controvertir los cargos por los cuales estaban siendo deportados"[43].

59. En relación con la motivación de la decisión, que surge del 8.1 de la Convención, se destaca que en casos de expulsión de extranjeros, la jurisprudencia de la Corte Interamericana ha llamado la atención sobre la obligación de los Estados de adelantar procedimientos individuales que evalúen las condiciones específicas de quien es sometido al proceso, que se analice su situación en el país al que será deportado y que la decisión no se soporte en un criterio de discriminación[44].

60. La Comisión observa que el cumplimiento de garantías como las indicadas son especialmente relevantes al momento de analizar si como resultado de la expulsión se produciría una afectación a los derechos de la persona extranjera. La Comisión observa que el Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas ha interpretado el artículo 13[45] del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos que contiene una provisión muy similar al artículo 22.6 de la Convención Americana, indicando que la noción de apego a la ley, debe traducirse en un objetivo claro de evitar expulsiones que tengan un carácter arbitrario[46], de tal forma que dicha protección "otorga a cada extranjero el derecho a que se adopte una decisión en su propio caso […]"[47]. El Comité ha recordado que cuando un extranjero se encuentra dentro de un Estado, si bien no hay un derecho a residir en él, puede acogerse al Pacto en determinadas circunstancias en que sus derechos puedan ser vulnerados, por

[40] Corte IDH, Caso de Personas Dominicanas y Haitianas expulsadas Vs. República Dominicana. Sentencia de 28 de agosto de 2014. Serie C No. 282, párr. 356.
[41] Grupo de Trabajo sobre la Detención Arbitraria, *Conclusiones y Recomendaciones*, E/CN.4/2004/3, 15 de diciembre de 2003, párr. 86.
[42] Para mayor información véase, entre otros, Comisión Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos, Comunicación 313/05 – *Kenneth Good vs. República de Botswana*, 47va Sesión ordinaria, 12 al 26 de mayo de 2010, párrs. 160-180; y Comisión Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos, Comunicaciones 27/89, 46/91, 49/91, 99/93 - *Organisation Mondiale Contre La Torture and Association Internationale des juristes Democrates), Commission Internationale des Juristes (C.I.J), Union Interafricaine des Droits de l'Homme vs. Ruanda*, 20va Sesión ordinaria, Octubre de 1996, p. 4
[43] CIDH, Movilidad Humana, Estándares Americanos. 2015. Párr. 302.
[44] Corte IDH, Caso de Personas Dominicanas y Haitianas expulsadas Vs. República Dominicana. Sentencia de 28 de agosto de 2014. Serie C No. 282, párr. 389.
[45] "El extranjero que se halle legalmente en el territorio de un Estado Parte en el presente Pacto sólo podrá ser expulsado de él en cumplimiento de una decisión adoptada conforme a la ley; y, a menos que razones imperiosas de seguridad nacional se opongan a ello, se permitirá a tal extranjero exponer las razones que lo asistan en contra de su expulsión, así como someter su caso a revisión ante la autoridad competente o bien ante la persona o personas designadas especialmente por dicha autoridad competente, y hacerse representar con tal fin ante ellas".
[46] Comité de Derechos Humanos, Naciones Unidas, *Observación General 15. La situación de los extranjeros con arreglo al Pacto,* 27 período de sesiones, 1986, párr. 10.
[47] Comité de Derechos Humanos, Naciones Unidas, *Observación General 15. La situación de los extranjeros con arreglo al Pacto,* 27 período de sesiones, 1986, párr. 10.

ejemplo, cuando se "plantean consideraciones de no discriminación, de prohibición de trato inhumano y de respeto de la vida de la familia" [48].

61. Al respecto, la Comisión ha indicado que, aunque el artículo 22.6 de la Convención se refiere literalmente a las garantías para la expulsión de un extranjero "que se halle legalmente" en el territorio, si la finalidad del proceso es controvertir dicha legalidad y ordenar su expulsión, las mismas garantías resultan aplicables. Así, coincide con la opinión del Comité de Derechos Humanos que ha sostenido que si bien el artículo 13 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos establece las garantías que debe reunir el proceso de expulsión de un extranjero "que se halle legalmente", tales prerrogativas se deben aplicar también cuando el procedimiento de expulsión controvierte la legalidad de la permanencia de una persona[49].

62. De manera específica al conocer sobre casos en los cuales se han revocado visados, el Comité ha analizado si tales decisiones han constituido injerencias arbitrarias a los derechos de las personas extranjeras. La relación entre las garantías que debe observar el procedimiento han sido relevantes para determinar si las autoridades han realizado una valoración como la indicada. En el caso *Mansour Leghaei y otros vs. Australia*, el Comité notó que "nunca se comunicaron formalmente al autor las razones por las que se negaba el visado solicitado, lo que dio lugar a la obligación de abandonar el país, sino que solo se le explicó de modo general que suponía una amenaza para la seguridad nacional según evaluaciones de seguridad de las que ni tan siquiera recibió un resumen". Asimismo, indicó que salvo la afirmación general de que se hizo por "razones imperiosas de seguridad nacional"" […] el procedimiento en el Estado parte careció de las debidas garantías procesales. Por lo tanto, el Estado parte no ha dado al autor una justificación adecuada y objetiva de la injerencia en su vida familiar de larga data"[50].

63. De similar forma en el caso *Ahani vs. Canada,* el Comité analizó el alcance del artículo 13 del Pacto, y señaló que "constituyó un incumplimiento de la obligación prevista en el artículo 13 de permitir que el autor exponga las razones que lo asistan en contra de su expulsión teniendo en cuenta el caso administrativo planteado por las autoridades contra él, y someta las correspondientes comunicaciones completas a revisión ante la autoridad competente, lo que implica la posibilidad de hacer observaciones sobre la documentación presentada por esta última". Finalmente, la Comisión observa que en el caso *M.G.C vs. Australia,* el Comité tras verificar que las autoridades competentes pudieron analizar la situación personal del demandante, concluyó "que la decisión del Estado parte de cancelar el visado del autor se basó en motivos objetivos y razonables, a saber, los antecedentes penales graves del autor, y que sus circunstancias familiares se tuvieron en cuenta"[51] .

64. Por su parte, la Corte Europea de Derechos Humanos ha conocido de una serie de casos relacionados con procesos de expulsión de personas que se encontraban residiendo regularmente en el Estado y ha reconocido que si bien no corresponde sustituir la evaluación que pueda ser realizada por las autoridades nacionales en tales procesos, una decisión que no sea motivada o analice de manera superficial la proporcionalidad de los derechos en juego, resultaría violatoria de los derechos humanos de la persona en cuestión. La Corte Europea se ha pronunciado, por ejemplo, en casos relacionados con la revocatoria de un permiso de residencia sobre la base de información no divulgada[52], o bien, como resultado de la condena por un proceso penal. En este último tipo de casos, la Corte Europea ha desarrollado una serie de aspectos a evaluar para analizar la proporcionalidad de la decisión en aras de identificar si no constituye una interferencia arbitraria al artículo 8 del Convenio, que protege la vida privada y familiar[53].

---

[48] Comité de Derechos Humanos, Naciones Unidas, *Observación General 15. La situación de los extranjeros con arreglo al Pacto,* 27 período de sesiones, 1986, párr. 5.

[49] Comité de Derechos Humanos. *Observación General No. 15 relativa a la situación de los extranjeros con arreglo al Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.* Aprobada en el 27 período de sesiones, 1986, párr. 9.

[50] Comité de Derechos Humanos, Naciones Unidas, Mansour Leghaei y otros vs. Australia, Comunicación Nº 1937/2010, Dictamen aprobado por el Comité en su 113er período de sesiones (16 de marzo a 2 de abril de 2015), párr.. 10.5

[51] Comité de Derechos Humanos, Naciones Unidas, Comunicación Nº 1875/2009, M.G.C. vs. Australia, Dictamen aprobado por el Comité en su 113er período de sesiones (16 de marzo a 2 de abril de 2015), párr. 11.9

[52] ECHR, Case of Gaspar vs. Russia, 12 de junio de 2018.

[53] En particular los siguientes: la naturaleza de la ofensa cometida, la duración de la estadía del solicitante en el país del cual debe ser expulsado; el tiempo transcurrido desde que se cometió el delito y la conducta del solicitante durante ese período; las nacionalidades de las diversas personas interesadas; la situación familiar del solicitante, como la duración del matrimonio y otros factores que expresan la

[continúa…]

65. Ahora bien, la jurisprudencia del sistema interamericano si bien no se ha pronunciado específicamente en su sistema de casos en relación con procesos de revocatoria de visas que terminen en una expulsión, ha reconocido que en los procesos de control migratorio el derecho internacional ha impuesto ciertos límites que imponen por un lado, el apego estricto a las garantías procesales y, además, el respecto a la dignidad humana[54]. En este sentido, como también sobre el impacto sustantivo que tuvo el proceso en otros derechos protegidos por la Convención[55]. En casos en relación con procesos migratorios que pueden resultar en la separación de una familia, la Corte ha dicho que "los Estados tienen la facultad de elaborar y ejecutar sus propias políticas de inmigración, incluyendo el control del ingreso, residencia y expulsión de extranjeros. Sin embargo, cuando un Estado adopta una decisión que involucra alguna limitación al ejercicio de cualquier derecho de una niña o niño, debe tomar en cuenta su interés superior y ajustarse rigurosamente a las disposiciones que rigen esta materia"[56]. Asimismo, en circunstancias en las que las personas migrantes que están inmersas en procesos de deportación tienen familia en el país que pretende deportarlas, la CIDH ha destacado que las autoridades deben tomar en consideración el impacto de dichas decisiones a la luz del principio del interés superior de los niños y las niñas.

66. Con todo anterior, la Comisión entiende que tratándose de personas extranjeras que se encuentran con un estatus regular en un Estado, la Convención exige a los Estados una serie de obligaciones a observar en el ámbito de los procesos que puedan derivar en controvertir dicho estatus y en la consecuente expulsión, según lo dispuesto en el artículo 22. Estos requisitos en una dimensión procesal, se traducen en la aplicación de las debidas garantías previstas en el artículo 8 de la Convención, y, asimismo, en una dimensión más sustantiva, en posibilitar mediante una motivación conocer las razones de la revocatoria y, de ser el caso, un análisis de la situación que guardarían los derechos de la persona extranjera que pudieran ser afectados en caso de ser expulsado. Para ello, la Comisión también considera necesario que los Estados ofrezcan un recurso adecuado y efectivo para analizar tales cuestiones, conforme lo establecido en el artículo 25 de la Convención Americana.

2. Análisis del caso concreto

67. De manera introductoria, la Comisión considera pertinente aclarar la presunta víctima estuvo involucrado en dos procesos de forma sucesiva: el proceso de revocatoria administrativa de la visa de inmigrante VI y la acción penal de deportación, éste último que finalmente no se materializó. La Comisión resalta que cada uno de estos procesos tenía características propias: i) el primero decidió sobre la revocatoria de visa y el segundo sobre la deportación; ii) fueron conducidos por autoridades distintas, el Consejo Consultivo de Política Criminal y el Intendente de Policía, respectivamente; y iii) sus decisiones generaban actos estatales diferentes, el primero consistente en una resolución administrativa que terminó en la revocación de su visa y, el segundo, se trataba de un proceso tendiente a la deportación.

68. La Comisión nota que en las circunstancias específicas de la presunta víctima -quien gozaba de una condición de migrante regular en el Estado- el acto que terminó por revocar su visa tenía efectos jurídicos propios, pues se encontraba dirigido a analizar la licitud de la presunta víctima en el país, y podría terminar por revocarle la visa y, por lo tanto, debía abandonar el país, si no se encontrase en otro supuesto que lo hiciera elegible para continuar en él. Asimismo, determinada la situación con la revocación se daba lugar al segundo proceso que podría concluir con su deportación y expulsión.

efectividad de la vida familiar de una pareja; si el cónyuge conocía el delito en el momento en que entabló una relación familiar; si hay hijos del matrimonio y, de ser así, su edad; y la gravedad de las dificultades que el cónyuge puede encontrar en el país al que debe expulsar al solicitante; el interés superior y el bienestar de los niños, en particular la gravedad de las dificultades que los niños del solicitante pueden encontrar en el país al que debe ser expulsado; y la solidez de los lazos sociales, culturales y familiares con el país anfitrión y con el país de destino. Ver a ese respecto, ECHR, Case of Üner vs. Netherlands, 18 de octubre de 2006.

[54] Corte I.D.H., *Caso Vélez Loor Vs. Panamá*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 23 de noviembre de 2010. Serie C No. 218. Párr. 160.

[55] Corte I.D.H., *Caso Vélez Loor Vs. Panamá*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 23 de noviembre de 2010. Serie C No. 218. Párr. 101.

[56] Corte IDH, Caso de Personas Dominicanas y Haitianas expulsadas Vs. República Dominicana. Sentencia de 28 de agosto de 2014. Serie C No. 282, párr. 416.

69. En el presente caso, la Comisión observa que la decisión del Consejo Consultivo de Política Criminal, según el acta del 22 de noviembre de 2001, consideró que la conducta de Elías Gattass Sahih era impropia y atentaba contra la paz y tranquilidad familiar y por ende el orden social y comunitario, por lo que ordenó "revocar la visa de inmigrante categoría VI, que tiene el señor Elías Gatas Sahih de nacionalidad libanesa y oficiar a la Policía de Migración para que lo ponga a órdenes del Intendente de Policía y se lleva a cabo el proceso de deportación"[57].

70. La CIDH no deja de notar la alta gravedad de las denuncias sobre de violencia intrafamiliar y falsa documentación de la señora Leila Carvajal Erker y reconoce como fines que pueden ser permisibles el proteger la paz o salvaguardar los derechos de las personas. Sin perjuicio de ello, la Comisión recuerda que los Estados deben asegurar que los procesos que pueden afectar el estatus jurídico de las personas migrantes que se encuentren en un Estado, además de ser apegados a la ley, no deben ser arbitrarios y por ello, deben de observar también las debidas garantías y considerar las circunstancias específicas de la persona extranjera que puede llegar a ser expulsado, en particular para asegurar que no sufran injerencias desproporcionadas a sus derechos.

71. En el caso concreto, la posibilidad de revocar la visa efectivamente se encuentra en el artículo 7 de la Ley de Migración, que otorga discrecionalidad a la Función Ejecutiva, y por su intermedio, al Consejo Consultivo para decidir sobre la revocatoria de visas. Efectivamente, en el proceso del señor Sahih dicho fundamento jurídico fue utilizado para validar el procedimiento por parte del Juez de Amparo, que se fundamentó en dicha facultad legal para validar la actuación del Consejo Consultivo sin indagar en la motivación de su decisión, la cual se produjo además en ausencia de conocimiento del señor Gattas sobre un proceso de revocatoria de su visa.

72. La Comisión observa que la parte peticionaria ha cuestionado que el artículo 7 de la Ley de Extranjería no cumple con el requisito de legalidad porque la referida Ley fue emitida por un Decreto del Ejecutivo y no por un órgano democráticamente elegido, no obstante, la Comisión considera que las circunstancias especiales que rodearon la promulgación del Decreto Supremo y Ley no son el objeto esencial de discusión en el caso concreto. La Comisión encuentra como suficiente constatar que la facultad discrecional del Consejo Consultivo resultó problemática para que existiera la previsibilidad necesaria para que la presunta víctima conociera cuándo se le podría ser revocada su visa, en particular, teniendo en cuenta que no contó con oportunidad alguna de que pudiera si quiera enterarse del proceso, exponer sus argumentos o cuestionar las razones que podrían llevar a la revocación de la visa.

73. Como se ha indicado, los procesos migratorios que podrían llevar a decisiones de expulsión de un extranjero deben cumplir con las garantías procesales, pues de conformidad con el artículo 22.6 de la Convención, aunque el citado artículo se refiere literalmente a las garantías para la expulsión de un extranjero "que se halle legalmente" en el territorio, el proceso de revocatoria tendría por objeto controvertir dicha legalidad y ordenar su expulsión. Igualmente, la Comisión destaca que dichas garantías permiten analizar el impacto en los derechos del procesado para evitar que existan injerencias arbitrarias el disfrute de sus derechos.

74. La Comisión encuentra que el proceso administrativo de revocatoria de visa de inmigrante se desarrolló sin conocimiento del señor Elías Gattass Sahih. Inició con una solicitud presentada por su cónyuge, que nunca fue notificada, ni enviada formalmente al señor Sahih. No se le puso en conocimiento su contenido, ni su existencia misma. Tampoco se le comunicó que el Consejo Consultivo de Política Migratoria estaba considerando revocar su visa de inmigrante VI. Únicamente tuvo conocimiento de la decisión que se produjo como conclusión del proceso administrativo. La Comisión observa asimismo que, al no existir tales oportunidades, no se valoraron las circunstancias específicas del señor Gattas Sahih, teniendo en cuenta por ejemplo, que hace varios años vivía en Ecuador y tenía una hija en territorio ecuatoriano de sólo dos años, a la cual le debía alimentos.

[57] **Anexo 4.** Resolución del Consejo Consultivo de Política Migratoria de 22 de noviembre de 2001. Anexo 5 de la comunicación del Estado de 7 de junio de 2016.

75. En relación con el argumento estatal que indica que a través del proceso de deportación aspectos como los indicados podrían ser adecuadamente valorados, la Comisión observa que en el marco del proceso de deportación estaba prevista una audiencia pública en la que el procesado tenía la oportunidad de exponer pruebas y controvertir las decisiones. La CIDH considera que si bien ello está previsto en la Ley como efectivamente señala el Estado, dicha etapa procesal corresponde el proceso tenía el fin de deportación y era tramitado por una autoridad diferente al Consejo Consultivo que revocó la visa de inmigrante, la cual tenía efectos jurídicos propios, conllevando la necesidad de abandonar el país o ser deportado. En ese sentido, no encuentra la Comisión que la posibilidad de defensa ante el Intendente que conoce de la acción de deportación sea una oportunidad de defensa efectiva de los cargos contra el migrante que se presentan ante el Consejo Consultivo de Política Criminal.

76. Además, la Comisión observa que los recursos judiciales interpuestos en el caso concreto no fueron efectivos para hacer cesar las violaciones al debido proceso ocurridas en el marco del proceso de revocatoria de visa porque los jueces de amparo que conocieron de dichas alegaciones validaron el trámite porque estaba ajustado a la Ley. Si bien inicialmente el Juez de Amparo ordenó la suspensión del acto de revocatoria de visa de inmigrante y posteriores, lo que llevó incluso a la puesta en libertad del señor Sahih, en su decisión final, el Juez no ordenó la protección de ningún derecho del señor Sahih porque consideró ajustado a la ley el procedimiento llevado a cabo por las autoridades ecuatorianas. En ese sentido, observa la Comisión que el Juez de Amparo no se pronunció sobre la motivación de la decisión del Consejo Consultivo, ni sobre las garantías reclamadas por el señor Gattass para ser oído en el proceso y conocer las acusaciones en su contra que derivaron en la revocatoria de su visa.

77. En conclusión, se observa que la actuación del Consejo Consultivo de Política Criminal que ordenó revocar la visa de inmigrante VI del señor Elías Gattass Sahih no respetó las garantías que debían de observarse en este tipo de procesos, de tal forma que no se realizó un mínimo análisis de su situación individual y la manera en que sus derechos podrían ser afectados mediante la revocatoria de la visa y los efectos que ello podría tener, como una eventual expulsión. Asimismo, el señor Sahih no contó con un recurso efectivo que protegiera sus derechos, al convalidar el carácter discrecional del Consejo para tomar estas decisiones en ausencia de la observancia de los aspectos antes indicados. Por lo tanto, la Comisión concluye que el Estado violó los artículos 8.1, 22.1, 22.3, 22.6 y 25 de la Convención Americana en relación con los artículos 1 y 2 del mismo instrumento.

C. Derecho a la libertad personal y garantías procesales como la notificación consular (artículos 7[58] y 8 de la Convención) en el marco de los procesos administrativos de revocación de visas y la acción penal de deportación.

1. Consideraciones generales sobre libertad personal en procesos contra migrantes (artículo 7 de la Convención Americana) y asistencia consular (artículo 8 de la Convención).

78. La Comisión ha enfatizado que los migrantes en condiciones irregulares no son criminales y que "la violación de leyes migratorias nunca puede ser *per se* equiparable a la violación de las leyes penales, como para que la primera respuesta que den los Estados frente a la migración irregular sea la detención"[59]. La Corte IDH ha señalado que las detenciones por incumplir las leyes migratorias no pueden tener fines punitivos y únicamente son respetuosas de la Convención si son necesarias y proporcionadas en relación con el fin legítimo

[58] El artículo 7 de la Convención señala: " 1. Toda persona tiene derecho a la libertad y a la seguridad personales.// 2. Nadie puede ser privado de su libertad física, salvo por las causas y en las condiciones fijadas de antemano por las Constituciones Políticas de los Estados Partes o por las leyes dictadas conforme a ellas.// 3. Nadie puede ser sometido a detención o encarcelamiento arbitrarios.// 4. Toda persona detenida o retenida debe ser informada de las razones de su detención y notificada, sin demora, del cargo o cargos formulados contra ella.// 5. Toda persona detenida o retenida debe ser llevada, sin demora, ante un juez u otro funcionario autorizado por la ley para ejercer funciones judiciales y tendrá derecho a ser juzgada dentro de un plazo razonable o a ser puesta en libertad, sin perjuicio de que continúe el proceso. Su libertad podrá estar condicionada a garantías que aseguren su comparecencia en el juicio.// 6. Toda persona privada de libertad tiene derecho a recurrir ante un juez o tribunal competente, a fin de que éste decida, sin demora, sobre la legalidad de su arresto o detención y ordene su libertad si el arresto o la detención fueran ilegales. En los Estados Partes cuyas leyes prevén que toda persona que se viera amenazada de ser privada de su libertad tiene derecho a recurrir a un juez o tribunal competente a fin de que éste decida sobre la legalidad de tal amenaza, dicho recurso no puede ser restringido ni abolido. Los recursos podrán interponerse por sí o por otra persona.// 7. Nadie será detenido por deudas. Este principio no limita los mandatos de autoridad judicial competente dictados por incumplimientos de deberes alimentarios."

[59] CIDH, Movilidad Humana Estándares Americanos, 2015. Párrs. 381-382.

de controlar la permanencia de personas extranjeras en el Estado y garantizar su comparecencia en el proceso de deportación[60].

79. De acuerdo con el *Informe Movilidad Humana*, los parámetros fijados por los órganos del sistema interamericano sobre detención migratoria son los siguientes:

> "i) [L]a detención migratoria debe ser la excepción y no la regla; ii) el hecho de que un migrante se encuentre en situación irregular no constituye per se razón suficiente para decretar la detención migratoria de una persona, bajo la presunción de que esta no cumplirá con los fines legítimos del proceso; iii) los fines legítimos y permisibles de la detención migratoria deben tener carácter procesal, tales como asegurar la comparecencia del migrante al procedimiento de determinación de su situación migratoria o para garantizar la aplicación de una orden de deportación; iv) aun cuando hubiera fines procesales, se requiere que la detención migratoria sea absolutamente necesaria y proporcional, en el sentido de que no existan otros medios menos gravosos para lograr el fin procesal que se persigue y que no se afecte desproporcionadamente la libertad personal; v) todos los aspectos anteriores requieren una motivación individualizada que no puede tener como sustento presunciones; vi) la detención migratoria debe decretarse por el menor tiempo que proceda para cumplir el fin procesal, lo que a su vez implica una revisión periódica de los elementos que dieron lugar a la detención; y vii) el mantenimiento de la detención migratoria por un plazo irrazonable hace que la detención devenga en arbitraria"[61].

80. A partir de ello la CIDH ha considerado que los procesos migratorios deben, *inter alia*, contar con las siguientes garantías procesales mínimas, como el derecho a recibir una comunicación previa y detallada del procedimiento para la determinación de su situación jurídica.

81. Igualmente, a través de su Resolución 04 de 2019, la CIDH adoptó los *Principios Interamericanos sobre Derechos Humanos de todas las personas migrantes, refugiadas, apátridas y las víctimas de la trata de personas*, de los cuales se destacan los Principios 68 y 69, que en sus apartados relevantes para el caso concreto señalan:

> "Principio 68. […]Los Estados deben garantizar que la detención se utilice únicamente de conformidad con lo autorizado por la ley y solo cuando se determine ser necesaria, razonable en todas las circunstancias y proporcional a un propósito legítimo. La detención se efectuará solamente como medida de último recurso y no deberá durar más del tiempo que requieran las circunstancias".
>
> "Principio 69: Criterios de necesidad, adecuación, razonabilidad y proporcionalidad en detenciones La detención debe ser una medida de último recurso. Deben explorarse todas las alternativas a la detención. Si se recurre a la detención migratoria, dicha acción debe ser lícita y usada exclusivamente como medida cautelar y temporal para asegurar el cumplimiento de procedimientos de repatriación, deportación, expulsión o extradición […]".

82. Igualmente, la Corte ha señalado que las órdenes de detención de migrantes irregulares deben motivarse suficientemente so pena de ser contrarias a la Convención Americana. Así por ejemplo, en el citado caso *Vélez Loor*, la Corte encontró que la detención del peticionario era arbitraria y contraria al artículo 7.3 de la Convención porque "no contenía los fundamentos que acreditaran y motivaran su necesidad, de acuerdo a los hechos del caso y las circunstancias particulares del señor Vélez Loor. Por el contrario, pareciera que la orden de detención de personas migrantes en situación irregular procedía de manera automática tras la aprehensión inicial, sin consideración de las circunstancias individualizadas"[62].

83. En relación con la asistencia consular, en su *Opinión Consultiva OC-16/99*, relativa al derecho a la información sobre la asistencia consular en el marco de las garantías del debido proceso legal[63]. La Comisión ha sostenido que la notificación consular debe darse en el momento en que el migrante es privado de su libertad

[60] Corte IDH. Caso Vélez Loor Vs. Panamá., Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 23 de noviembre de 2010. Serie C No. Párr. 169-171.
[61] CIDH, Movilidad Humana, Estándares Americanos. 2015. Párr. 405.
[62] Corte IDH. Caso Vélez Loor Vs. Panamá., Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 23 de noviembre de 2010. Serie C No. Párr. 118.
[63] Corte IDH. El Derecho a la Información sobre la Asistencia Consular en el Marco de las Garantías del Debido Proceso Legal. Opinión Consultiva OC-16/99 de 1 de octubre de 1999. Serie A No. 16, párr. 5.

y, en todo caso, antes de que rinda su primera declaración ante la autoridad[64]. La comunicación consular a los migrantes debe darse sin dilación, de manera que puedan disponer de una defensa eficaz[65]. Asimismo, se destaca que la Corte IDH ha señalado que "[p]ara prevenir detenciones arbitrarias, la Corte reitera la importancia de que la persona detenida sea notificada de su derecho de establecer contacto con una tercera persona, tal como el funcionario consular, para informarle que se halla bajo custodia del Estado, lo cual debe realizarse en conjunto con sus obligaciones bajo el artículo 7.4 de la Convención"[66].

84. La Corte también ha indicado que el derecho del extranjero a solicitar ayudar a su consulado es un componente de las garantías mínimas para preparar la defensa. En el caso Vélez Loor la Corte señaló "la Corte ha destacado varios actos relacionados con la defensa en los que el cónsul puede asistir al detenido y su importancia para garantizar el cumplimiento del derecho a —ser asistido por un defenso bajo el artículo 8.2.d) de la Convención. De modo tal que —[l]a inobservancia u obstrucción de[l] derecho [del detenido] a la información afecta las garantías judiciales, y puede resultar en una violación de las mismas"[67].

2. Análisis de la detención en el caso concreto

85. En el caso concreto, la Comisión observa que la detención del señor Sahih se produjo como consecuencia de la decisión del Consejo Consultuvo de Política Criminal que revocó su visa de inmigrante, que ordenó "oficiar a la Policía de Migración para que lo ponga a órdenes del Intendente de Policía y se lleva a cabo el proceso de deportación"[68], por lo cual el 3 de diciembre de 2001 fue aprehendido y el 6 de diciembre del mismo año se dictó acción penal de deportación y fijó fecha de audiencia para el día siguiente.

86. Al respecto, la CIDH encuentra que la detención del señor Sahih ocurrió como de forma automática como consecuencia de la revocatoria de su visa. En las actas y oficios del Consejo Consultivo de Política Criminal que ordena a la Policía de Migración que se le "ponga a órdenes del Intendente de Policía" no se observa alguna valoración particular del caso que ponderara la afectación del derecho a la libertad personal con los eventuales fines –tampoco determinados- que persiguiera la medida de detención, no hubo entonces una consideración sobre la necesidad de la medida, ni de su proporcionalidad. No hubo una valoración de la medida en el caso cocnreto. Igualmente, encuentra la Comisión que en el momento de la detención no había iniciado la acción de deportación, ello ocurrió después de la detención, sólo estaba en firme la decisión del Consejo Consultivo de Política Criminal. Las autoridades involucradas no hicieron ninguna consideración sobre la necesidad de la medida para adelantar el proceso de deportación, incluso antes de que éste empezara.

87. En el caso concreto, encuentra la CIDH que la aprehensión del señor es contraria al artículo 7.3 de la Convención y a los estándares interamericanos sobre detención migratoria porque no fue motivada de forma suficiente, no fue una decisión que surgiera de una consideración de la necesidad y proporcionalidad de la medida en el caso concreto. La sola enunciación de normas, resoluciones previas que ordenaban la aprehensión, o la decisión de revocatoria de visa de inmigrante no se tornan en una justificación suficiente para decidir la detención del migrante, de conformidad con la jurisprudencia del sistema.

88. Sobre la información que debía recibir el señor Sahih en relación con las causales de la detención, la Comisión observa que los agentes de Policía pusieron en conocimiento del señor Sahih las razones esgrimidas por las autoridades para ordenar su detención. La ausencia de motivación suficiente de estas razones conlleva la ya señalada violación del artículo 7 en sus numerales 1 y 3. Ahora bien, del artículo 7.4 de la Convención también se desprende que los detenidos extranjeros reciban infromación sobre su derecho de acceso a la asistencia consular.

---

[64] Corte IDH. El Derecho a la Información sobre la Asistencia Consular en el Marco de las Garantías del Debido Proceso Legal. Opinión Consultiva OC-16/99 de 1 de octubre de 1999. Serie A No. 16, párr. 106

[65] CIDH, Movilidad Humana Estándares Americanos, 2015. Párrs. 330.

[66] Corte IDH. Caso Vélez Loor Vs. Panamá., Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 23 de noviembre de 2010. Serie C No. Párr. 154.

[67] Corte IDH. Caso Vélez Loor Vs. Panamá., Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 23 de noviembre de 2010. Serie C No. Párr. 157.

[68] **Anexo 4.** Resolución del Consejo Consultivo de Política Migratoria de 22 de noviembre de 2001. Anexo 5 de la comunicación del Estado de 7 de junio de 2016.

89. En el caso concreto no se observa que el señor Sahih haya recibido información sobre su derecho de acceder a asistencia consular. Del expediente, tampoco se desprende elemento probatorio que indique el consulado del Líbano fue notificado de la detención. Únicamente consta un escrito del 7 de diciembre de 2001, del cónsul del Líbano al Defensor Adjunto del Litoral y Galápagos, manifestando que "ha llegado a [su] conocimiento que el ciudadano Elías Ghattass AlSahih [...] se encuentra arbitrariamente detenido en la Penitenciaria del Litoral". Si bien en el mismo se indica que el cónsul tuvo conocimiento de la detención, no se señala que haya sido por información oficial.

90. Por todo lo anterior, la Comisión encuentra que se configuró una violación al artículo 7.4 de la Convención Americana en relación con el derecho a acceder a la asistencia consular en la detención, que a asu vez generó una violación a su derecho a la defensa por lo que implica una violación también al artículo 8 de la Convención.

VI. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

91. La Comisión concluye que el Estado de Ecuador es responsable por la violación de los derechos a la libertad personal, a las garantías procesales y a la protección judicial establecidos en los artículos 7, 22 y 25 de la Convención Americana, en relación con las obligaciónes establecidas en los articulos 1.1 y 2 del mismo instrumento, en perjuicio de Elías Gattass Sahih.

92. En virtud de las anteriores conclusiones

LA COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS, RECOMIENDA AL ESTADO DE ECUADOR,

1. Reparar integralmente las violaciones de derechos humanos declaradas en el presente informe tanto en el aspecto material como inmaterial, en función de las violaciones incurridas. El Estado deberá adoptar las medidas de compensación económica y satisfacción.

2. Adoptar las medidas de carácter legislativo, administrativo o de cualquier índole para asegurar que los procesos de revocatoria de visa que deriven en la expulsión de una persona de su territorio sean conducidos de conformidad con los estándares interamericanos sobre las garantías aplicables en estos procedimientos.

Aprobado por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos a los 14 días del mes de julio de 2020. (Firmado): Joel Hernández García, Presidente; Antonia Urrejola Noguera, Primera Vicepresidenta; Flávia Piovesan, Segunda Vicepresidenta; Margarette May Macaulay, Esmeralda Arosemena de Troitiño, Julissa Mantilla Falcón y Edgar Stuardo Ralón Orellana, Miembros de la Comisión.

La que suscribe, Marisol Blanchard, Secretaria Ejecutiva Adjunta, de conformidad con el artículo 49 del Reglamento de la Comisión, certifica que es copia fiel del original depositado en los archivos de la Secretaría de la CIDH.

Marisol Blanchard
Secretaria Ejecutiva Adjunta