



REPÚBLICA DEL ECUADOR  
**ASAMBLEA NACIONAL**

**COMISIÓN ESPECIALIZADA PERMANENTE DE SOBERANÍA, INTEGRACIÓN,  
RELACIONES INTERNACIONALES Y SEGURIDAD INTEGRAL**

**ACTA RESOLUTIVA DE LA SESIÓN No. 185**

**FECHA:**

Miércoles 15 de diciembre de 2015.- Las 9h37

**MIEMBROS DE LA COMISIÓN ASISTENTES**

Preside: Fernando Bustamante

María Augusta Calle

Dora Aguirre

Raúl Auquilla

Verónica Rodríguez

Diego Salgado

Rocío Valarezo

Eduardo Zambrano

Secretaria Relatora: Cristina Ulloa

**LUGAR**

Sala de sesiones de la Comisión Especializada Permanente de Soberanía, Integración, Relaciones Internacionales y Seguridad Integral, ubicada en el séptimo piso del Palacio Legislativo localizado en la Av. 6 de Diciembre y Piedrahita de la ciudad de Quito.

**ORDEN DEL DÍA**

1. Continuar con el tratamiento del proyecto de Ley Orgánica de Movilidad Humana. Asisten: Karina Sarmiento, representante de la Fundación Asylum Access; Gabriela Alencastro, representante de la Secretaría Técnica Coalición por las migraciones y el refugio; y Verónica Polit, Jefa del Proyecto Migración de la Fundación Terre des Hommes.
2. Puntos varios.

**DESARROLLO:** luego de aprobarse el orden del día que antecede y por existir quórum reglamentario, el señor Presidente declara instalada la sesión.- **JORGE ACERO, DIRECTOR REGIONAL DE SERVICIOS LEGALES Y COMUNITARIOS, REPRESENTANTE DE LA FUNDACIÓN ASYLUM ACCESS:** hablaré sobre la persecución por motivos de género como causal reconocida por la Convención de 1951 para motivar la solicitud de la condición de refugiado en el Ecuador. 1. Hay varias formas de persecución por motivo de género: violencia sexual en áreas de conflicto; discriminación, la violencia intrafamiliar; trata y tráfico de personas con fines de prostitución forzada o explotación sexual; y orientación sexual e identidad de género. 2. Persecución por motivos de pertenencia a un grupo protegido: grupo social particular; opinión política y protección estatal. La

*JAAH*



REPÚBLICA DEL ECUADOR  
**ASAMBLEA NACIONAL**

**COMISIÓN ESPECIALIZADA PERMANENTE DE SOBERANÍA, INTEGRACIÓN,  
RELACIONES INTERNACIONALES Y SEGURIDAD INTEGRAL**

persecución por motivos de género constituye una forma de discriminación bajo la CEDAW en vulneración del derecho de igualdad y no discriminación de la Constitución, así como una obligación de protección en virtud de la Convención de Belém Do Para.-**ESTHER MAMADOU, COORDINADORA NACIONAL ASYLUM ACCESS ECUADOR, REPRESENTANTE DE LA FUNDACIÓN ASYLUM ACCESS:** la protección internacional y el derecho al refugio están reconocidos en todas las personas en el marco del principio universal de que todos los seres humanos deben gozar, sin distinción alguna de los derechos y libertades fundamentales. Sin embargo, hay que poner de manifiesto la situación vulnerable de las niñas, niños y adolescentes no acompañados o separados de sus familias cuando se encuentran fuera de su país de origen. Los países de América Latina y del Caribe deben revisar la normativa interna para que incorpore altos estándares de protección del derecho internacional de refugiados, derechos humanos y que incluya disposiciones sobre necesidades específicas para la protección en función de la edad, del género y de la diversidad, para obtener un asilo de calidad.-**DANIELA UBIDIA, COORDINADORA NACIONAL DE LITIGIO ESTRATÉGICO, REPRESENTANTE DE LA FUNDACIÓN ASYLUM ACCESS:** me referiré a las garantías del debido proceso en el proyecto de Ley de Movilidad Humana, específicamente en tres temas: 1. La definición de refugiado en la Declaración de Cartagena, por lo que proponemos revisar el artículo 124. 2. El procedimiento para reconocer la condición de refugiado y la presunción de inocencia. 3. La definición del plazo para solicitar refugio en el Ecuador.-**XAVIER GUDIÑO, COORDINADOR DE GESTIÓN EN LA PROVINCIA DEL GUAYAS, REPRESENTANTE DE LA FUNDACIÓN ASYLUM ACCESS:** abordaré observaciones relacionadas al tema de detenciones y a los procedimientos de deportación que constan en el proyecto de Ley. Hay la necesidad de un enfoque diferencial que en materia de legislación requieren de la protección internacional personas refugiadas y solicitantes de refugio. Los estándares internacionales exigen la inclusión de salvaguardas específicas que protejan a la población en necesidad de esta protección y que lo diferencia de otras dinámicas de movilidad humana. Esto se hace más imperativo y evidente cuando abordamos temáticas relacionadas con la prohibición de detenciones y deportaciones a personas refugiadas y solicitantes de refugio, basados en su condición migratoria. Esta es una media de última ratio que tiene los Estados y que son únicamente aplicables cuando medidas menos lesivas resultan inadecuadas, por lo que consideramos necesario la inclusión de una norma expresa en la propuesta de Ley donde se reconozca la prohibición de detención de estas personas.-**ASAMBLEÍSTA DORA AGUIRRE:** en el artículo 119 de la propuesta incluimos que el Estado ecuatoriano reconoce el derecho al asilo y refugio, de conformidad con lo establecido en la Constitución e instrumentos internacionales ratificados por el Ecuador. El tratamiento especial de los niños, niñas y adolescentes, Ecuador suscribió la Convención de Derechos de los niños, niñas y adolescentes. Es un principio que se va a transversalizar en el proyecto.-**ASAMBLEÍSTA MARÍA AUGUSTA CALLE:** ¿el refugio se debe otorgar por venir de un país en el que hay violencia intrafamiliar? El artículo 126 de no devolución, señala claramente que ninguna persona solicitante de refugio será rechazada, con excepción de aquellos que tengan sentencia ejecutoriada por un delito sancionado por el COIP con pena privativa de la libertad. Tal vez lo que deberíamos incluir es por delitos comunes, sino lo más fácil es que se cometa un delito, tienes sentencia y reciben refugio. Hay que revisar el régimen sancionatorio.- **DANIELA UBIDIA, COORDINADORA NACIONAL DE LITIGIO ESTRATÉGICO, REPRESENTANTE DE LA FUNDACIÓN ASYLUM ACCESS:** estamos de acuerdo en que sí debe haber control sobre situaciones en las cuales exista sentencia ejecutoriada, sin embargo el proyecto de ley señala "proceso penal instaurado" en los artículos 129 y 130, que es nuestra preocupación.- **ESTHER MAMADOU, COORDINADORA NACIONAL ASYLUM ACCESS ECUADOR, REPRESENTANTE DE LA**



REPÚBLICA DEL ECUADOR  
**ASAMBLEA NACIONAL**

**COMISIÓN ESPECIALIZADA PERMANENTE DE SOBERANÍA, INTEGRACIÓN,  
RELACIONES INTERNACIONALES Y SEGURIDAD INTEGRAL**

**FUNDACIÓN ASYLUM ACCESS:** en los últimos 60 años se ha ido reconociendo que hay ciertas formas de persecución que se da contra las mujeres y que se necesita personas preparadas para detectar estas formas de persecución. Eso no significa que cualquier mujer que tenga violencia intrafamiliar debe solicitar refugio. Cualquier mujer que tenga temor de sufrir esa persecución o que no tenga la protección del Estado en el que vive puede acceder a la protección si lo necesita.-**ASAMBLEÍSTA FERNANDO BUSTAMANTE:** la pregunta de la asambleísta Calle es ¿cómo hacer para que no se interprete que toda mujer que vive en un país donde hay violencia intrafamiliar debe exigir refugio en el país que escoja? **ESTHER MAMADOU, COORDINADORA NACIONAL ASYLUM ACCESS ECUADOR, REPRESENTANTE DE LA FUNDACIÓN ASYLUM ACCESS:** se aplica la definición para cualquier tipo de persecución, es decir toda persona que no recibe la protección del Estado en su persecución, no cualquier persona puede solicitar el refugio.- **ASAMBLEÍSTA EDUARDO ZAMBRANO:** la Constitución del Ecuador garantiza los derechos humanos y protege a las personas en movilidad humana. El Ecuador ha sido reconocido por ACNUR como el país latinoamericano que ha dado acogida a un gran número de refugiados. El 99% proveniente de la República de Colombia. Sin embargo, en base al principio de la movilidad humana, no podemos caer en el “bobo aperturismo”, debemos tener ciertos controles que permitan un Estado soberano y bajo los principios de la Constitución de la República.-**ALBA ALONSO, FUNDACIÓN ESPERANZA, REPRESENTANTE DE LA COALICIÓN POR LAS MIGRACIONES Y EL REFUGIO:** realizamos algunas observaciones al proyecto de Ley: 1. Dispersión del documento normativo. Debe ser común a todas las modalidades de la movilidad humana. 2. La propuesta no tiene un enfoque de derechos y hay un sobredimensionamiento de soberanía. 3. No se consideran enfoques de género, interculturalidad y diversidades. 4. La propuesta es general y no precisa en temas esenciales como el procedimiento para reconocimiento de refugiados, derechos de víctimas de trata, etc. 5. La propuesta carece de definiciones y terminología común. 6. Ausencia del desarrollo de principios y derechos sustanciales de la movilidad humana: derecho a migrar, no devolución, coherencia e integralidad de la movilidad humana y libre movilidad. 7. Limitación en los principios y en los derechos constitucionales sobre la movilidad humana: igualdad y no discriminación.-Se declara un receso 11h32. Se reinstala 11h49.-**PIERO CHIARA, DEL SERVICIO JESUITA A REFUGIADOS, REPRESENTANTE DE LA COALICIÓN POR LAS MIGRACIONES Y EL REFUGIO:** me referiré a los derechos de las personas migrantes y personas que necesitan protección internacional e institucionalidad. La Constitución del Ecuador es la más garantista de la historia, que establece derechos que necesitan de un desarrollo legal y reglamentario para que no se quede en declaraciones. En cuanto al tema de ingreso, salida y permanencia de extranjeros en el territorio ecuatoriano, notamos que se mantiene un trato diferenciado, que se traduce en aspectos que son punitivos, excesivos, controles, mayores obligaciones y amenazas respecto a garantías del debido proceso. Por ejemplo el artículo 13 de la propuesta que se refiere a las obligaciones de los extranjeros, más aún si hay personas que han realizado migraciones forzadas. Respecto a la deportación, debería ser la última salida, más en un país que propugna la ciudadanía universal. La propuesta no especifica con claridad las causales de deportación ni tampoco se determinan formas de protección frente a casos de víctimas de trata, tratos crueles inhumanos, tortura, etc. Con relación a la exclusión, el proyecto de ley no contempla causales claras, se deja para el reglamento su procedimiento. Sobre el ejercicio de los derechos de las personas extranjeras, los artículos del 53 al 63 se refieren la regularización de la permanencia en el país; no obstante se observa que hay imprecisiones de forma y de fondo, como por ejemplo se denomina como inmigrantes a todas las personas de otro origen nacional, sin incluir la diferencia entre temporales y permanentes. Se evidencia una confusión en las calidades migratorias que deben ser revisadas. Los tipos de visa se basan

11/11/11

DAAR



REPÚBLICA DEL ECUADOR  
**ASAMBLEA NACIONAL**

**COMISIÓN ESPECIALIZADA PERMANENTE DE SOBERANÍA, INTEGRACIÓN,  
RELACIONES INTERNACIONALES Y SEGURIDAD INTEGRAL**

en la temporalidad y no en base a la actividad que se ejerce. En la protección internacional de las personas apátridas recomendamos mantener la definición de la Convención sobre los apátridas. El artículo 138 contiene disposiciones contrarias a la naturaleza de las personas apátridas, como por ejemplo se reconocerá a la persona apátrida y su nacionalidad de origen, que no la tienen. Finalmente, es importante tener una institucionalidad clara, una autoridad rectora y la autoridad a cargo del control migratorio, por cuanto el artículo 164 se refiere a la Función Ejecutiva.-Se suspende sesión 12h28. Se reinstala 12h30.-**ASAMBLEÍSTA DORA AGUIRRE:** el proyecto de ley está dentro del marco constitucional y de los tratados internacionales por lo tanto garantiza la protección de los derechos de las personas. Sí es importante precisar en el articulado todo lo relacionado con el ingreso, salida y permanencia, en base a la responsabilidad y soberanía de los Estados.-**ASAMBLEÍSTA MARÍA AUGUSTA CALLE:** uno de los aspectos fundamentales en esta ley es institucionalizar también el derecho a la seguridad de los refugiados. En el artículo 5 numeral 2 del proyecto de ley hay que eliminar la palabra captación. Estoy de acuerdo que esta propuesta de ley adolece de articulado sobre procedimientos y debemos incluirlos.-**PRESIDENTE DE LA COMISIÓN:** Se suspende la sesión 13h12.

**REINSTALACIÓN DE LA SESIÓN N° 185**

**Jueves 3 de marzo de 2016**

En el Distrito Metropolitano de Quito, en la Sala de Sesiones de la Comisión Especializada Permanente de Soberanía, Integración, Relaciones Internacionales y Seguridad Integral, a los tres días del mes de marzo del año dos mil dieciséis, siendo las 08h45, se reinstala la Sesión de Comisión No. 185 de Comisión, con la presencia de las y los asambleístas Dora Aguirre Hidalgo, en su calidad de Presidenta encargada de la Comisión; Xavier Casanova; Raúl Auquilla; Fernando Bustamante; Verónica Rodríguez; Diego Salgado; Rocío Valarezo; María Soledad Vela; y, Eduardo Zambrano.

**ORDEN DEL DÍA:**

1. Continuar con el tratamiento del proyecto de Ley Orgánica de Movilidad Humana. Asiste: Verónica Polit, Jefa del Proyecto Migración de la Fundación Terre des Hommes.
2. Puntos varios.

**DESARROLLO DE LA SESIÓN.-**

**Presidenta (e), Asambleísta Dora Aguirre.-** Pide que a través de Secretaría se constate el quórum.

**Secretario Relator.-** Constata quórum. Con la presencia de 10 asambleístas (Casanova, Xavier; Aguirre; Dora (Presidenta encargada); Auquilla, Raúl; Bustamante, Fernando; Gualán, Milton; Rodríguez, Verónica; Salgado, Diego; Valarezo, Rocío; Vela, María Soledad; y, Zambrano, Eduardo), se informa a la señora presidenta que se cuenta con el quórum reglamentario para reinstalar la Sesión No. 185.

**Presidenta (e), Asambleísta Dora Aguirre.-** Dispone que el Secretario de la Comisión, de lectura del

Página 4 de 6

*DAAN*



REPÚBLICA DEL ECUADOR  
**ASAMBLEA NACIONAL**

**COMISIÓN ESPECIALIZADA PERMANENTE DE SOBERANÍA, INTEGRACIÓN,  
RELACIONES INTERNACIONALES Y SEGURIDAD INTEGRAL**

orden día.

**Secretario Relator.-** Da lectura, sin que exista moción de cambio del orden del día.

**Presidenta (e), Asambleísta Dora Aguirre.-** Reinstala la sesión de Comisión No. 185.

**Punto 1.- Continuación del tratamiento del proyecto de Ley Orgánica de Movilidad Humana**  
**Asiste: Verónica Polit, Jefa del Proyecto Migración de la Fundación Terre des Hommes.**

**Presidenta (e), Asambleísta Dora Aguirre.-** Saluda a los presentes y da paso a la intervención de la señora Verónica Polit.

**Verónica Polit, representante de la Fundación Terre de Hommes.-** Entrega una carpeta con observaciones por escrito al proyecto de Ley Orgánica de Movilidad Humana. Indica que la Fundación Terra de Hommes, trabaja a través de la Fundación Niñez y Vida en la ejecución de un proyecto piloto sobre niñez en riesgo y trata de personas en las comunidades indígenas de Cotacachi. Comenta que el país cuenta con institucionalidad para la protección de estos grupos, sin embargo, en la práctica no hay una adecuada articulación para su ejecución. Por ejemplo, el COIP establece una de las sanciones más altas de la región para la trata de personas, pero deja suelta la protección a víctimas que no son parte de un proceso judicial y no pueden acogerse al programa de víctimas y testigos de la Fiscalía. En las comunidades no suele denunciarse en la justicia ordinaria y estos temas se tratan en el marco de la justicia indígena, lo que hace que los niños queden en indefensión. Si bien es cierto que Ecuador tiene un sistema de protección para niñas, niños y adolescentes cuya rectoría la tiene el MIES, también ellos tienen este vacío. Asimismo, existe un listado enorme de víctimas de trata de personas que padecen situaciones correlacionadas como el acoso y el miedo por amenazas a las víctimas, lo que impide que realicen denuncias. Es importante considerar que la mayor parte de los tratantes suelen ser miembros de las comunidades. También es importante resaltar que se trata de comunidades casi sin población joven, debido a una fuerte migración en busca de mejores condiciones de vida. Las ciudades de destino, como por ejemplo, Bogotá, no ofrecen garantías a estas personas, debido a que no se les reconoce salud básica, ni educación. La mayor cantidad de niños víctimas de trata, son además, víctimas de explotación laboral, comportamiento que ha sido normalizado en las sociedades. Sugerencias a incorporarse en la ley: a) desarrollo efectivo de la temática sobre trata, b) terminología que debe ser corregida: "delitos contra la migración" por "delitos contra la dignidad de las personas", c) si bien hay un sistema de protección, no existe una normativa clara sobre la vinculación de la protección a la niñez y la adolescencia con la de protección a las víctimas de trata, d) el vacío en el COIP lleva a pedir que se determine con claridad, las instituciones que deben ser responsables de la prevención, reparación, rescate, reinserción y asistencia a las víctimas, e) no hay una sola institución rectora que tenga responsabilidad sobre la prevención. Señala que en el proyecto de ley no existe referencia alguna sobre la trata doméstica, gran parte de la cual está ligada a la trata de niños, niñas y adolescentes, corresponde a esta categoría. Tampoco hay referencia a la trata con fines de explotación laboral. Sugiere que no se limite el tratamiento del tema a las zonas de frontera. Se debe incorporar la transversalidad del interés superior del niño, el derecho del niño a ser escuchado y a ser partícipe de un proceso investigativo y judicial, la no discriminación tanto en su país de origen como de destino, y el derecho básico a la supervivencia y el desarrollo.



REPÚBLICA DEL ECUADOR  
**ASAMBLEA NACIONAL**

**COMISIÓN ESPECIALIZADA PERMANENTE DE SOBERANÍA, INTEGRACIÓN,  
RELACIONES INTERNACIONALES Y SEGURIDAD INTEGRAL**

**Presidenta (e), Asambleísta Dora Aguirre.-** Abre el espacio para las preguntas de parte de los asambleístas presentes. No hay preguntas. Señala que se espera en el mes de abril contar con todos los aportes sistematizados para realizar el informe para primer debate. Resalta el trabajo del Gobierno Nacional al legislar en favor de los niños, niñas y adolescentes.

**Punto dos.- Asuntos varios.-** No existe puntos varios que deseen ser tratados por las y los asambleístas.

**CIERRE DE LA SESIÓN.-**

**Presidenta (e), Asambleísta Dora Aguirre.-**Agradece la comparecencia de los presentes y clausura la sesión una vez que culmina el tratamiento del orden del día, siendo las 09h04.

Para constancia de lo actuado firman el señor Presidente de la Comisión, durante la primera parte de la sesión, asambleísta Fernando Bustamante y la señora Secretaria Relatora, Dra. Cristina Ulloa; así como la señorita Presidenta (e) de la Comisión, durante la reinstalación de la sesión, asambleísta Dora Aguirre y el señor Secretario Relator, Abg. Carlos Alomoto Rosales.

Fernando Bustamante  
**PRESIDENTE DE LA COMISIÓN**

Dra. Cristina Ulloa  
**SECRETARIA RELATORA**

Dora Aguirre Hidalgo  
**PRESIDENTA (E) DE LA COMISIÓN**

Abg. Carlos Alomoto Rosales  
**SECRETARIO RELATOR**

