

Universidad San Francisco de Quito

Colegio de Jurisprudencia

**Análisis jurídico del establecimiento del plazo de 15 días en el
Decreto 1182 para presentar la solicitud de refugio en el Ecuador**

Andrés Aguirre Jaramillo

Directora: Daniela Salazar, LL.M.

**Tesis de grado para la obtención del título de
Abogado**

Quito, 2014

UNIVERSIDAD SAN FRANCISCO DE QUITO

Colegio de Jurisprudencia

HOJA DE APROBACIÓN DE TESIS

“Facultades de los árbitros de suspender los efectos de los actos administrativos en el marco contractual como medida cautelar en los arbitrajes con el Estado, en base al principio de tutela arbitral efectiva”

Andrés Aguirre Jaramillo

Dr. Juan Pablo Albán
Presidente del Tribunal

Dra. Daniela Salazar
Directora de Tesis

Dr. Hugo Cahueñas
Informante

Dr. Luis Parraguez
Decano del Colegio de Jurisprudencia



Quito, 13 de Mayo de 2014

UNIVERSIDAD SAN FRANCISCO DE QUITO
EVALUACION DE DIRECTOR / TRABAJO ESCRITO TESINA

TESINA/TITULO **Análisis jurídico del establecimiento del plazo de 15 días en el Decreto 1182 para presentar la solicitud de refugio en el Ecuador**

ALUMNO: **Andrés Aguirre Jaramillo**

EVALUACIÓN:

a) Importancia del problema presentado.

Si bien en su informe de concesión de asilo político a Julián Assange la Cancillería ecuatoriana afirmó que “el derecho de asilo es un derecho humano fundamental, por tanto, pertenece al *ius cogens*, es decir, al sistema de normas imperativas de derecho reconocidas por la comunidad internacional en su conjunto, que no admiten acuerdo en contrario, siendo nulos los tratados y disposiciones del derecho internacional que se les opongan”, es claro que el derecho al refugio difícilmente puede llegar a constituirse en una norma perentoria de derecho internacional que no admita restricciones dado que está en juego la facultad de los Estados de decidir quiénes podrían ingresar y permanecer dentro de su territorio.

Ahora bien, reconociendo que se trata de una norma que admite restricciones, resulta indispensable analizar cuáles de esas restricciones son legítimas y cuáles ilegítimas. En principio, establecer un plazo para la solicitud del derecho al refugio parecería una regulación razonable que se encuentra dentro del marco de discreción y regulación de cada Estado. No obstante, el establecimiento de un plazo de 15 días para presentar una solicitud de refugio en el Ecuador –contenido en el Decreto Ejecutivo 1182- no es sólo una regulación necesaria para su ejercicio, por el contrario, podría afectar de manera desproporcional el derecho al refugio, al punto de vaciarlo de contenido. En ese sentido, el problema identificado por el investigador es de gran relevancia actual.

b) Trascendencia de la hipótesis planteada por el investigador.

La hipótesis que maneja el investigador es que el plazo de 15 días es un limitante temporal restrictivo para el ejercicio del derecho a solicitar refugio, y por tanto incompatible con las obligaciones internacionales asumidas por el Estado ecuatoriano. Si en aplicación de este plazo el Estado ecuatoriano incumple su obligación de analizar adecuadamente las solicitudes de protección internacional que recibe, está violando a esos solicitantes su derecho al refugio, su derecho al debido proceso y su derecho a no ser devueltos a un territorio donde tengan un fundado temor de persecución. En materia de refugio, la necesidad de plazos amplios y flexibles es evidente para garantizar este derecho humano. Sólo entre mayo de 2012 y diciembre de 2013, las solicitudes de más de 1000 personas fueron rechazadas en aplicación del artículo 27 del Decreto Ejecutivo 1182 donde se

establece el plazo de 15 días. Tomando en cuenta el número de personas afectadas, la relevancia y trascendencia de la hipótesis resulta evidente.

c) Suficiencia y pertinencia de los documentos y materiales empleados.

La investigación incluye doctrina del ACNUR, legislación interna y comparada, instrumentos y jurisprudencia internacional, todos los cuales son analizados de forma suficiente y pertinente para demostrar la hipótesis planteada.

d) Contenido argumentativo de la investigación.

La investigación inicia con un análisis del marco normativo nacional e internacional del derecho al refugio, continúa con una explicación de los principios de aplicación para el ejercicio de los derechos reconocidos en la Constitución, y aplica un test de legitimidad, proporcionalidad y necesidad para determinar que se trata de una restricción que limita de manera arbitraria el derecho a solicitar refugio, lo que a su vez influye en el irrespeto del principio de no devolución y de las garantías mínimas aplicables al procedimiento para solicitar refugio. Posteriormente, el investigador analiza ejemplos del derecho comparado con relación al establecimiento de plazos para solicitar refugio y da cuenta, a través de un ejemplo concreto, de cómo el establecimiento de plazos brevísimos e inflexibles afecta de manera directa los derechos de quienes requieren protección internacional.

Aunque la investigación pudo beneficiarse de un mayor orden en el contenido argumentativo, el análisis que presenta es suficiente para demostrar que el establecimiento del plazo de 15 días para solicitar refugio no es únicamente una regulación razonable por parte del Estado sino que atenta contra el derecho humano al refugio, reconocido tanto a nivel constitucional como a través de instrumentos internacionales de los cuales Ecuador es parte. La investigación devela las inconsistencias entre los principios de aplicación de los derechos que establece nuestra constitución, el discurso oficial relativo a la movilidad humana y la realidad que viven los solicitantes de refugio al momento de buscar protección en Ecuador.

Ante la ineffectividad de los recursos judiciales internos para ofrecer una solución a los solicitantes cuya petición es denegada por extemporánea, así como ante la improbabilidad de que la Corte Constitucional se pronuncie sobre las demandas de inconstitucionalidad que respecto del Decreto 1182 se han presentado, hubiese sido oportuno que el investigador se pronuncie sobre los mecanismos disponibles para exigir que las autoridades ecuatorianas a cargo de la determinación del estatus de refugiado cumplan con su obligación de controlar la convencionalidad de sus actos y de aplicar las normas constitucionales de manera directa por sobre restricciones ilegítimas e innecesarias a los derechos humanos.

FIRMA DIRECTORA:



Daniela Salazar Marín, LL.M.

© DERECHOS DE AUTOR

Por medio del presente documento certifico que he leído la Política de Propiedad Intelectual de la Universidad San Francisco de Quito y estoy de acuerdo con su contenido, por lo que los derechos de propiedad intelectual del presente trabajo de investigación quedan sujetos a lo dispuesto en la Política.

Asimismo, autorizo a la USFQ para que realice la digitalización y publicación de este trabajo de investigación en el repositorio virtual, de conformidad a lo dispuesto en el Art. 144 de la Ley Orgánica de Educación Superior.

Firma:

Nombre: Andrés Eduardo Aguirre Jaramillo

C. I.: 1712729795

Fecha: Quito 13 de mayo del 2014

AGRADECIMIENTO

La Ceci y mi viejo me dieron la vida,
el Ricky, el Luchito y la Canela el amor,
lxs amigxs me dieron coraje,
y la Ruti me devolvió la esperanza y el corazón.

Gracias por todo... gracias por tanto...

RESUMEN

La presente disertación de tesis tiene por objeto analizar el plazo de 15 días establecido en el Decreto 1182 para presentar una solicitud de refugio, conforme a la Constitución del 2008 y los tratados internacionales referentes a la materia. A tal efecto, este trabajo se inicia abordando el marco normativo nacional e internacional del derecho al refugio, prosigue con un análisis del plazo de 15 días como un limitante temporal para ejercer el derecho al refugio y finaliza con un estudio de legislación comparada en relación al establecimiento de plazos para solicitar refugio y la ejemplificación en un caso práctico que demuestra cómo el plazo de 15 días, resulta atentatorio al ejercicio del derecho al refugio, haciendo un especial énfasis en la situación de la población colombiana que solicita protección internacional en el Ecuador.

ABSTRACT

The following thesis has been developed in order to analyze how the 15-day submission period for request for asylum established in the Decree No. 1182, considering the Ecuadorian constitution and the international refugee law. Thus, this investigation has been divided into three chapters, first, it considers the national and international legal asylum framework, then it analyzes how the 15-day submission period for request for asylum is a temporary restriction in order to exercise the right of asylum. Finally, it shows a comparative refugee law study referred to the establishment of submissions periods for an asylum request and a case of study to evidence how the 15 day submission period restricts the right of asylum, making a special emphasis in Colombian population who seek for international protection in Ecuador.

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN	1
CAPÍTULO 1: BREVE ANÁLISIS DEL MARCO LEGAL DE PROTECCIÓN INTERNACIONAL Y NACIONAL DEL DERECHO DE REFUGIO CONTEMPORÁNEO	4
1 El Derecho Internacional de Refugio- Antecedentes.....	4
1.1 Protección Internacional de los refugiados en el derecho internacional contemporáneo	6
1.1.1 Convención de Ginebra sobre el estatuto de refugiados de 1951	6
1.1.2 Protocolo de Nueva York sobre el estatuto de los refugiados de 1967	10
1.1.3 La Declaración de Cartagena sobre los refugiados de 1984.....	11
1.1.4 Importancia de la Declaración de Cartagena de 1984 en el contexto ecuatoriano.....	16
1.1.5 Declaración y Plan de Acción de México para Fortalecer la Protección Internacional de los Refugiados en América Latina.....	17
1.2 Marco Jurídico Nacional Sobre el Derecho al Refugio	19
1.2.1 Constitución de la República del Ecuador 2008.....	19
1.2.2 Plan Nacional del Buen vivir 2013-2017. Garantía de política pública	22
1.2.3 Decreto Ejecutivo No. 3301 y No. 1635	24
1.2.4 Decreto Ejecutivo 1182	26
1.2.5 Proyecto de ley de Movilidad Humana	27
1.3 Principios rectores en el Derecho Internacional de los refugiados	30
1.3.1 Principio de No devolución o <i>Non-refoulement</i>	30
1.3.2 Principio de Igualdad y No Discriminación	32
1.3.3 Principio de procedimientos justos y con las debidas garantías.....	34
1.3.4 Principio de Unidad Familiar	37

CAPÍTULO 2: EL PLAZO DE 15 DÍAS PARA PRESENTAR LA SOLICITUD DE REFUGIO EN EL DECRETO 1182 COMO LIMITANTE TEMPORAL PARA EL EJERCICIO DEL DERECHO AL REFUGIO	39
2 El establecimiento de un plazo para presentar la solicitud de refugio como limitante temporal para el ejercicio del derecho al refugio.....	40
2.1 La seguridad humana como fundamento del Estado ecuatoriano para establecer el límite temporal de 15 días para presentar la solicitud de refugio	43
2.1.1 Marco Normativo de la Seguridad Ciudadana en el Ecuador.....	47
2.2 El principio de proporcionalidad aplicado al límite temporal de 15 días para solicitar refugio en el Ecuador.....	51
2.3 El plazo de 15 días para solicitar refugio como limitante temporal al principio de prohibición de restricción normativa de los derechos y garantías establecidos en la Constitución.....	57
2.4 El plazo de 15 días como limitante temporal para el ejercicio al derecho al debido proceso administrativo para determinar la condición de refugiado.....	59
2.5 El plazo de 15 días como limitante temporal atentatorio al principio de no devolución.....	68
2.6 Importancia de singularizar los casos en los procesos migratorios para la fijación de un plazo para la presentación de solicitudes de refugio	73
2.6.1 Consideración del contexto real de los solicitantes de refugio provenientes de Colombia.....	73
2.6.2 Situación en la frontera Ecuador-Colombia	76
2.6.3 Situación de las mujeres	79
2.6.4 Análisis jurídico sobre el contexto real de los solicitantes de refugio provenientes de Colombia.....	80

CAPÍTULO 3: BREVE ANÁLISIS DE DERECHO COMPARADO SOBRE EL ESTABLECIMIENTO DE PLAZOS PARA SOLICITAR REFUGIO EN RELACIÓN AL ECUADOR. ESTUDIO DE UN CASO DE UNA SOLICITANTE DE REFUGIO	82
3 La determinación de plazos dentro del procedimiento de determinación de la condición de refugio bajo los estándares internacionales	83
3.1 Comparación legal acerca de los plazos de solicitud de refugio en América Latina.....	85
3.2 Comparación normativa específica: los casos de Argentina, Colombia, Costa Rica y Ecuador	88
3.2.1 El procedimiento Argentino	88
3.2.2 El procedimiento Costarricense.....	89
3.2.3 El procedimiento Colombiano.....	89
3.2.4 Comentarios sobre el modelo canadiense y estadounidense	90
3.2.5 Anotaciones finales sobre el modelo ecuatoriano de refugio.....	92
3.3 Análisis Jurídico del caso de la Solicitante de Refugio XX	94
3.3.1 Fundamentos de Hecho	94
3.3.1.1 Análisis objetivo (valoración objetiva de los hechos)	95
3.3.1.2 Fundamentos de derecho.....	98
CAPÍTULO 4: CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES	104
Conclusiones	104
Recomendaciones	107
BIBLIOGRAFÍA	109
PLEXO NORMATIVO	116
JURISPRUDENCIA	118

INTRODUCCIÓN

A la luz de la Constitución del 2008 en el Ecuador se instaura un nuevo modelo de estado denominado Estado constitucional de derechos y justicia, en cuyo marco los derechos pasan a ser el principal eje de acción y el deber primordial de respeto y garantía del Estado ecuatoriano. Bajo el amplio catálogo de derechos se encuentra el derecho al refugio, en virtud de que el Ecuador es el país con mayor número de personas refugiadas reconocidas en América Latina.

Es así que, el Ecuador ha ratificado los principales instrumentos internacionales que tratan sobre la protección y promoción de los derechos de las personas refugiadas. En 1958 ratificó la Convención Sobre el Estatuto de Refugiados de 1951; en 1969 ratificó el Protocolo sobre el Estatuto de Refugiados de 1967; finalmente, en el 2004 se suscribió la Declaración de Cartagena sobre Refugiados, lo que significa que el Ecuador asumió el compromiso ante la comunidad internacional de cumplir obligaciones de orden jurídico y humanitario a favor de las personas refugiadas y solicitantes de refugio.

Actualmente, la normativa específica que regula la aplicación del derecho al refugio en el Ecuador es el Decreto No. 1182 del 30 de mayo del 2012, publicado en el Registro Oficial No. 727 del 19 de junio del 2012. En el este decreto se impone al solicitante la obligación de presentar la solicitud de refugio en un plazo de 15 días posteriores al ingreso al territorio ecuatoriano, inadmitiendo aquellas solicitudes presentadas fuera de este plazo.

En este sentido, el objetivo de la presente disertación de tesis es analizar si el establecimiento del plazo de 15 días para presentar una solicitud de refugio en el Ecuador se constituye como una limitación temporal de carácter restrictivo para ejercer el derecho al refugio. Considerando que las personas solicitantes de refugio, en su mayoría provenientes de Colombia, presentan condiciones sociales, económicas y geográficas que les impide presentar la solicitud de refugio en el tiempo establecido. Por lo que a través de esta investigación se demostrará que el plazo de 15 días es un limitante temporal restrictivo para el ejercicio derecho a solicitar refugio.

Para la presente investigación se utilizará los métodos inductivo y deductivo para sustentar la información recabada. Así también, se complementarán con otros métodos de investigación como: el analítico, el histórico y el exegético, de modo que se recurrirá a fuentes como: jurisprudencia, leyes, doctrina, instrumentos internacionales de hard y soft law; jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, la misma que me permitirá obtener la información necesaria para afianzar el objetivo planteado. Adicionalmente, utilizaré un caso práctico de una persona solicitante de refugio, con el fin de realizar una aplicación de lo investigado en el caso en concreto.

A tal efecto, en el *primer capítulo* de esta disertación se expondrán los estándares de protección internacional, regional y nacional del derecho internacional de los refugiados. Específicamente, se revisará dos instrumentos básicos en materia de refugio, por un lado, la convención de Ginebra de 1951 y el Protocolo adicional de 1967 y, por otro, se analizará la declaración de Cartagena de 1984 como un instrumento regional. Una vez analizada la normativa en mención, se pasará a confrontarla con la normativa ecuatoriana vigente sobre derecho al refugio con el fin de verificar si existen contradicciones o vacíos legales. Para finalizar, se hará un repaso de los principios con mayor relevancia en relación al derecho internacional de los refugiados.

En el *segundo capítulo* se analizará si el plazo de 15 días, establecido en el Decreto 1182, para presentar una solicitud de refugio es una limitación de carácter temporal para ejercer el derecho al refugio, para lo cual se estudiará los principios de aplicación de los derechos reconocidos en la Constitución. De igual modo, se expondrá la razón por la cual el Estado ecuatoriano impondría un plazo de 15 días para solicitar refugio, versada en un tema de seguridad ciudadana, para luego pasar a realizar un test de proporcionalidad y verificar si la limitación impuesta es de carácter idóneo, necesario y proporcional. Finalmente, se abordará la importancia que singularizar los casos en el procedimiento para solicitar refugio, considerando el contexto real de los solicitantes de refugio, de tal forma, que se estudiará las condiciones sociales, económicas y geográficas de las personas que necesitan protección internacional que provienen de Colombia. Condiciones que deberán ser objeto de consideración al momento de fijar o no un plazo en el procedimiento para solicitar refugio.

En el tercer y último capítulo se realizará un estudio breve sobre la legislación comparada en materia de refugio en relación a la fijación de plazos en el procedimiento para solicitar refugio en otros países. Para finalizar, se podrá demostrar en un caso real de una persona solicitante de refugio proveniente de Colombia como la limitación temporal del plazo de 15 días para solicitar refugio en el Ecuador afecta considerablemente el ejercicio del derecho al refugio.

Finalmente, se expondrán las conclusiones y recomendaciones producto del estudio realizado, con el fin de que sean adoptadas por parte del Estado ecuatoriano y este cumpla con su deber primordial de respetar y garantizar los derechos de las personas solicitantes de refugio en el Ecuador.

CAPÍTULO 1: BREVE ANÁLISIS DEL MARCO LEGAL DE PROTECCIÓN INTERNACIONAL Y NACIONAL DEL DERECHO DE REFUGIO CONTEMPORÁNEO

En el presente capítulo se realizará un análisis de los estándares de protección internacional, regional y nacional del derecho internacional de los refugiados.

En primer lugar, se analizarán los lineamientos de la protección internacional de las personas refugiadas, para lo cual será menester revisar dos instrumentos internacionales básicos en materia de refugio, por un lado la convención de Ginebra de 1951 y el Protocolo adicional de 1967 y, por otro, se analizará la Declaración de Cartagena de 1984 como instrumento regional. Asimismo, se tratará como el derecho internacional de los refugiados y el derecho internacional de los derechos humanos deben aplicarse de manera convergente para proteger de mejor manera a las personas refugiadas. De igual manera, se confrontará la normativa ecuatoriana vigente en relación al derecho de refugio.

Finalmente, se hará un repaso de los principios con mayor relevancia del derecho internacional de los refugiados para la presente investigación.

1 El Derecho Internacional de Refugio- Antecedentes

Durante el siglo XX se registra el mayor éxodo en la historia de la humanidad como consecuencia de la Primera Guerra Mundial, la Revolución Rusa y posteriormente la Segunda Guerra Mundial, generando en Europa 40.5 millones de desarraigados.¹ Por ello, como explica HOBBSAWN² uno de los aspectos más trágicos de esta catástrofe es que la humanidad ha aprendido a vivir en un mundo en el que la matanza, la tortura y el exilio masivo han adquirido la condición de experiencias cotidianas.

¹ Daniel Manrique. *Refugio: fenómeno histórico y cambiante. Limitaciones normativas para incorporar las diferentes experiencias migratorias*. <http://www.voltairenet.org/article121512.html> (acceso: 18/12/2013).

² Erick John Hobsbawn. "Historia del siglo XX". *Crítica Grijalbo Mondadori*. Buenos Aires: Buenos Ayres S. A. I. y C. , 1999, p. 64.

Como respuesta a este fenómeno se planteó la necesidad internacional de dar atención prioritaria a grupos humanos que fueron víctimas de los efectos de la guerra. Así, las primeras formas de protección que se brindaba para quienes huían de conflictos armados, no provenían de una legislación supraestatal como lo es en la actualidad, sino que eran establecidas de manera bilateral.³

Así, se crea la Organización Internacional de los Refugiados en 1947, organización cuyas labores fueron continuadas por la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los refugiados en 1950.⁴ En este contexto, surge el concepto de protección de los refugiados, el mismo que más tarde se consagrará como Protección Internacional de los Refugiados y que se encuentra detallado en la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951 (en adelante la Convención de 1951), el Protocolo Adicional sobre el Estatuto de los Refugiados de 1967, la Declaración de Cartagena de 1984; y otros instrumentos regionales e internacionales.

En la actualidad, la protección internacional de los refugiados resulta tan necesaria como hace más de 60 años. Es por ello que en estos últimos años se ha tratado de buscar la complementariedad de los diversos sistemas de protección de la persona humana, tales como el Derecho Internacional de los Derechos Humanos, el Derecho Internacional Humanitario y el Derecho Internacional de los Refugiados, con la finalidad de establecer parámetros básicos que aseguren al individuo no sólo la posibilidad de solicitar refugio, proteger su libertad y su vida, sino también el logro de soluciones duraderas.⁵

Así, entre las normas mínimas básicas relativas al trato de las personas solicitantes de refugio y refugiados/as reconocidos, se encuentra el derecho de acceso a la justicia o tutela judicial efectiva, el principio de no devolución, el principio de no discriminación,

³ Javier Arcentales Illescas. *“Los recursos de apelación, revisión y alternativa contenciosos administrativa en el proceso de solicitud de refugio en el Ecuador”*. Tesis de Grado. Pontificia Universidad Católica del Ecuador. Quito, 2008.

⁴ Sandra Namihas. *Derecho Internacional de los Refugiados*. Pontificia Universidad Católica del Perú. Instituto de Estudios Internacionales. Lima: Fondo Editorial, 2001, p. 6. <http://www.acnur.org/t3/fileadmin/Documentos/Publicaciones/2012/8953.pdf1>, (acceso: 18/12/2013).

⁵ Pamela Verónica Morales. *“La figura del refugiado: tensiones y paradojas entre la praxis jurídica y la exclusión socio-política.”* Tesis de Maestría en Ciencia Política y Sociología. Facultad Latinoamericana en Ciencias Sociales (FLACSO) Sede Ecuador. Quito, 2010. p.26.

la vigencia de los derechos civiles fundamentales reconocidos internacionalmente, en particular los enunciados en la Declaración Universal de Derechos Humanos. De igual manera, la necesidad de proteger a los refugiados contra toda forma de detención arbitraria y de violencia; la necesidad de fomentar los derechos económicos y sociales básicos para alcanzar la seguridad y autosuficiencia familiar de los refugiados; la necesidad de protección de los derechos básicos de los apátridas y eliminar las causas de la apatridia; y el respeto de los principios de los derechos humanos.

1.1 Protección Internacional de los refugiados en el derecho internacional contemporáneo

Hasta el momento, la presente tesis realizó un repaso de los antecedentes del desarrollo histórico de la protección internacional de los refugiados. A continuación, se intentará describir los principales instrumentos jurídicos universales para así poder determinar quiénes son sujeto de protección internacional bajo la condición de persona refugiada. Asimismo, se analizarán algunas de las tensiones que existen entre la normativa desarrollada para la protección de las personas refugiadas y su aplicación en la práctica.

1.1.1 Convención de Ginebra sobre el estatuto de refugiados de 1951

Después de la Segunda Guerra Mundial, existía la necesidad de un instrumento internacional que definiera la condición jurídica de las personas refugiadas, se requería un instrumento que incluyese una definición general de quienes habían de ser considerados refugiados⁶. En este contexto, se adopta la Convención de 1951 en Ginebra el 28 de julio de 1951 por la Conferencia de Plenipotenciarios sobre el Estatuto de los Refugiados y de los Apátridas,⁷ la misma que entró en vigor el 22 de abril de 1954. La Convención de 1951 constituye la Carta Magna para determinar la condición

⁶ ONU. Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados. *Manual de procedimientos y Criterios para determinar la condición de refugiado en virtud de la Convención de 1951 y el protocolo de 1967 sobre el Estatuto de los refugiados, 1992*, párr. 5. <http://www.refworld.org/pdfid/3ae6b33e4.pdf> (acceso: 13/01/2014).

⁷ ONU. *Acta final de la Conferencia de Plenipotenciarios de las Naciones Unidas sobre el Estatuto de los Refugiados y de los apátridas*. <http://www.refworld.org/cgi-bin/texis/vtx/rwmain/opendocpdf.pdf?reldoc=y&docid=50ac926d2> (acceso: 13/01/2014).

de persona refugiada, así como para entender sus derechos y deberes. Un total de 147 Estados se han adherido a la Convención de 1951 y a su Protocolo de 1967.⁸ El Estado ecuatoriano firmó y ratificó la Convención de 1951 mediante Registro Oficial No.128 del 5 de febrero de 1957.

La convención de 1951 es considerada el elemento central del marco normativo contemporáneo en materia de protección internacional de los refugiados. Cabe mencionar que este instrumento internacional es el tratado sobre personas refugiadas que cuenta con mayor número de ratificaciones. Así, 144 Estados de un total de 192 Miembros de Naciones de las Naciones Unidas⁹ han ratificado este instrumento. En virtud de ello, es el primer instrumento verdaderamente internacional que contempla los aspectos más importantes de la vida de una persona refugiada.¹⁰

Asimismo, establece diversas obligaciones concretas que son fundamentales para lograr el objetivo de protección y una solución adecuada. La principal de esas obligaciones es el principio de no devolución, que pese haber estar regulado en la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1933,¹¹ logra consagrarse como el principio más importante de protección internacional de las personas refugiadas. De igual manera, la Convención de 1951 plantea el derecho a la libertad de religión, el derecho al trabajo, derecho a la educación, de movimiento, a disponer de documentación de viaje¹² y el principio de no devolución.

Es de vital importancia resaltar que la Convención de 1951 cristalizó un concepto de persona refugiada ampliamente aceptado por la comunidad internacional y por la doctrina iusinternacionalista,¹³ al proponer una definición que se aplica a cualquier

⁸ Convención sobre el Estatuto de los Refugiados (1951). Preámbulo.

⁹ Guy S. Goodwin-Gill. “*Convención sobre el Estatuto de los Refugiados*”. United Nations Audiovisual Library of International Law, All souls College Oxford, 2008. p. 1.

¹⁰ ONU. Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados. “*La Convención de 1951 Sobre el Estatuto de los Refugiados*”. México: ACNUR, 1993. p.4. <http://www.acnur.org/t3/fileadmin/scripts/doc.php?file=biblioteca/pdf/5754> (acceso 22/12/2013).

¹¹ Guy S. Goodwin-Gill. “*Convención sobre el Estatuto de los Refugiados*”. *Óp. cit.*, p.6.

¹² *Id.*, p 7.

¹³ Sergio Pérez Barahona. “*El Estatuto de “refugiado” en la Convención de Ginebra de 1951*”. Logroño: Universidad de la Rioja, 2003, p. 226. <http://www.unirioja.es/dptos/dd/redur/numero1/perez.pdf> (acceso 07/03/2014).

persona que se encuentra en los supuestos mencionados en el Capítulo I, artículo 1, inciso A, numeral 2¹⁴. Así, la Convención de 1951 define a la persona refugiada como:

A la persona que, como resultado de acontecimientos ocurridos antes del 1 de enero de 1951 y debido a fundados temores de ser perseguida por motivos de raza, religión, nacionalidad, pertenencia a un determinado grupo social u opiniones políticas, se encuentre fuera del país de su nacionalidad y no pueda o, a causa de dichos temores, no quiera acogerse a la protección del país; o que, careciendo de nacionalidad y hallándose fuera del país donde antes tuviera su residencia habitual, no pueda o, a causa de dichos temores, no quiera regresar a él.¹⁵

De esta manera, se reconocieron jurídicamente como refugiados a todos aquellos desplazados por los eventos ocurridos en Europa antes de 1951, estableciendo una limitación geográfica y temporal¹⁶ que posteriormente quedará caduca frente a la posibilidad otorgada a los Estados de no aplicar este principio, es decir, de ampliar la protección a refugiados de manera universal.

Aquí he de referirme que una persona es refugiada tan pronto como reúne los requisitos enunciados en la definición, lo que necesariamente ocurre antes de que se determine formalmente su condición de refugiado. Por esta razón, el reconocimiento de la condición de refugiado de una persona no tiene carácter constitutivo, sino declarativo.¹⁷ No adquiere la condición de refugiado en virtud del reconocimiento, sino que se le reconoce tal condición por el hecho de ser refugiado.¹⁸

¹⁴ Jaime Ruiz de Santiago. "Derecho de Refugiados: Evolución y convergencias, *Derecho Internacional de los refugiados*". Lima: Editorial DESA S.A., 2001. p.70.

¹⁵ Convención Sobre el Estatuto de los Refugiados (1951). Artículo 1.

¹⁶ La definición de la convención tiene dos limitaciones, una temporal y una geográfica. Con relación a la "limitación temporal", el artículo 1 numeral 2 de la Convención señala que el término de refugiado exclusivamente se aplicara a toda persona como resultado de acontecimientos ocurridos antes del 1º de Enero de 1951. Con este argumento se indicaba que solo se reconocía como refugiados a víctimas de acontecimientos ocurridos antes de esa fecha. La segunda es la llamada "limitación geográfica", la misma que formula en el artículo 1 literal B a los fines de la Convención, las palabras acontecimientos ocurridos antes del 1 de enero de 1951, que figuran en el artículo 1 de la sección A, podrán entenderse como: a) Acontecimientos ocurridos antes del 1 de enero de 1951, en Europa, o como, b) Acontecimientos ocurridos antes del 1 de enero de 1951, en Europa o en otro lugar. Esta limitación es optativa para los países, pocos Estados en la actualidad mantienen aún esta reserva al término de refugiado.

¹⁷ ONU. Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados. *Manual de procedimientos y criterios para determinar la condición de refugiado en virtud de la convención de 1952 y el protocolo 1967 sobre el estatuto de los refugiados*. Óp. cit., párr. 28.

¹⁸ *Ibíd.*

Asimismo, se describen los motivos por los cuales el solicitante no puede acceder a la protección internacional. En estos casos, quedan excluidas del estatuto de refugiado aquellas personas que ya reciben protección o asistencia de las Naciones Unidas, las que no se consideran necesitadas de protección internacional y, por último, las que no se consideran merecedoras de la protección¹⁹. En este último caso, la Convención en su artículo 1 literal F, determina como cláusula de exclusión impidiendo la aplicación de sus normas a:

Todos aquellos que han cometido un delito contra la paz, un delito de guerra o un delito contra la humanidad; quienes han cometido un grave delito común fuera del país de refugio antes de ser admitida en él como refugiado, y quienes son culpables de actos contrarios a las finalidades y a los principios de las Naciones Unidas.

La orientación que tenía la Convención fue siempre brindar una protección amplia a las personas refugiadas, es por ello que en el texto de la Convención no se encuentra en el articulado norma alguna referente al establecimiento de plazos. Esto es importante señalar en vista de que a lo largo de la presente disertación de tesis se analizará si es que la normativa ha progresado o ha ido en detrimento de los derechos. Cabe señalar que la normativa internacional de protección de los refugiados nunca ha impuesto plazos.

Ahora bien, dado que el propósito de esta tesis es analizar el establecimiento de plazos para presentar la solicitud de refugio en el Ecuador, la Convención de 1951 sobre el estatuto de los refugiados no impone la obligación de presentar la solicitud dentro de un plazo, ni que lo hagan inmediatamente o sin demora a su salida del país de origen²⁰ a quienes desean obtener el reconocimiento de la condición de refugiado. La Convención solo expresa que tiene que ponerse sin demora en contacto con las autoridades para eludir la imposición de sanciones por parte del Estado²¹.

En virtud de ello, establecer un plazo fatal para solicitar refugio constituiría una restricción al derecho al refugio, además sería contrario a la Convención de 1951, ya

¹⁹ Convención sobre el Estatuto de los Refugiados (1951). Artículo 1, secciones D, E y F.

²⁰ Esperanza Orihuela Catayud. *El derecho a solicitar Asilo. Un derecho en fase terminal por las violaciones del derecho Internacional*. Madrid: Universidad Autónoma de Madrid, 2003, p. 80. https://repositorio.uam.es/xmlui/bitstream/handle/10486/3083/14280_9RJ056.pdf?sequence=1 (acceso 02/01/2014).

²¹ Convención sobre el Estatuto de los Refugiados (1951). Artículo 31.

que esta regulación no se encuentra contemplada en la Convención ni en ningún instrumento internacional y por lo tanto no tendría justificación su establecimiento.

En resumen, las principales disposiciones que trajo consigo la aprobación de la Convención son la definición de persona refugiada que se encuentra promulgada en el artículo 1, el estatuto jurídico de la persona refugiada al establecer sus derechos y obligaciones, y, por último, la aplicación administrativa de la Convención de 1951 y las obligaciones de los Estados de cooperar entre sí para cumplir con la dispuesto en la Convención.

1.1.2 Protocolo de Nueva York sobre el estatuto de los refugiados de 1967

Considerando que con el pasar del tiempo aparecieron nuevos casos de refugiados en el mundo, y con la urgente necesidad de que las disposiciones de la Convención de 1951 sean aplicables a las personas refugiadas, se elaboró el Protocolo sobre el Estatuto de los Refugiados en Nueva York, el 31 de enero de 1967. El Estado ecuatoriano firmó y ratificó el mencionado Protocolo mediante Decreto 31 en Registro Oficial 93 del 14 de enero de 1969.

El objeto fue eliminar en primer lugar las limitaciones temporales y reservas geográficas que contenía la Convención de 1957. Así, el Protocolo de 1967 con relación a las limitaciones temporales modificó el artículo I numeral 2 de la Convención de la siguiente manera:

A los efectos del presente Protocolo y salvo en lo que respecta a la aplicación del párrafo 3 de este artículo, el término "refugiado" denotará toda persona comprendida en la definición del artículo 1 de la Convención, en la que se darán por omitidas las palabras "como resultado de acontecimientos ocurridos antes del 1º de enero de 1951 y..." y las palabras "... a consecuencia de tales acontecimientos", que figuran en el párrafo 2 de la sección A del artículo 1.²²

Con relación a la reserva geográfica o limitación geográfica se modificó también el artículo I numeral 3 de la Convención de la siguiente manera:

²² Protocolo sobre el Estatuto de los Refugiados (1967). Artículo 1, Inciso 2.

El presente Protocolo será aplicado por los Estados Partes en el mismo sin ninguna limitación geográfica; no obstante, serán aplicables también en virtud del presente Protocolo las declaraciones vigentes hechas por Estados que ya sean Partes en la Convención de conformidad con el inciso a del párrafo 1 de la sección B del artículo 1 de la Convención, salvo que se hayan ampliado conforme al párrafo 2 de la sección B del artículo 1.²³

Cabe señalar que el Protocolo de 1967 es un instrumento independiente de la Convención de 1951,²⁴ al cual los Estados pueden acceder sin ser signatarios de la misma, lo cual no sucede con frecuencia. Así, la remoción de las limitaciones de tiempo y geográficas en virtud del Protocolo de 1967 y los desarrollos en otros cuerpos del derecho internacional han transformado de manera fundamental la Convención de 1951 que pasó a ser un instrumento internacional que trata sobre formas contemporáneas de abusos a los derechos humanos.²⁵

Así, se configura el refugio verdaderamente como un derecho fundamental universal, al cual toda persona puede acceder sin restricción, tal como lo había previsto la Declaración Universal de Derechos Humanos.

1.1.3 La Declaración de Cartagena sobre los refugiados de 1984

En 1984 representantes gubernamentales de diez países latinoamericanos y expertos de doce países, se reunieron en Cartagena de Indias, Colombia, para considerar la situación que vivía Centroamérica²⁶. Este coloquio pretendía realizar una amplia evaluación y proponer medidas para la protección de las personas refugiadas centroamericanas. El objetivo del Coloquio de Cartagena era adaptar el sistema internacional de la ONU a la situación regional, así como buscar mayor coordinación

²³ Protocolo sobre el Estatuto de los Refugiados (1967). Artículo 1, inciso 3.

²⁴ ONU. Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados. *Guía sobre el derecho internacional de los refugiados, Guía práctica para parlamentario*. Ginebra: ACNUR, 2001, p. 10. <http://www.acnur.org/t3/fileadmin/Documentos/Publicaciones/2012/8951.pdf> (acceso: 13/01/2014).

²⁵ Juan Carlos Murillo Gonzales. Retos contemporáneos de la Protección internacional de los refugiados. Costa Rica, 2012. p. 284. <http://www.oas.org/dil/esp/279-292%20Murillo2%20Retos%20Def.pdf> (acceso 13/01/2014).

²⁶ Instituto Interamericano de Derechos Humanos-Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados. *Memorias del Coloquio Internacional, 10 años de la Declaración de Cartagena sobre refugiados*. San José: ACNUR, 1995, p. 45.

con el sistema latinoamericano de asilo que se utilizó hasta 1970, reconociendo así la complementariedad de los dos sistemas de protección.²⁷

En este contexto, producto del “Coloquio sobre la Protección Internacional de los Refugiados en América Central, México y Panamá: Problemas Jurídicos y Humanitarios” celebrado en la ciudad de Cartagena-Colombia se elaboró la Declaración de Cartagena de 1984 (en adelante la Declaración), con una nueva definición de persona refugiada, que se encuentra adaptada a las características propias de la región latinoamericana. En el año 2004 el Ecuador ratificó la Declaración, publicada en el Registro Oficial 461 del 15 de noviembre de 2004. La Declaración considera como personas refugiadas a:

Las personas que han huido de sus países porque su vida, seguridad o libertad han sido amenazadas por la violencia generalizada, la agresión extranjera, los conflictos internos, la violación masiva de los derechos humanos u otras circunstancias que hayan perturbado gravemente el orden público.²⁸

Así, esta definición contempla dos factores, la situación objetiva existente, comprobada mediante la información de país de origen, y la situación particular del individuo o grupo de personas que buscan protección y asistencia como personas refugiadas²⁹. Esta definición amplia, lejos de introducir todos los casos de refugio en un solo método de asignación de una condición legal migratoria, es un medio para resolver de manera pragmática los problemas de los países latinoamericanos, en donde los procesos de reconocimiento del status de refugiado, no son judiciales, sino que responden a procesos administrativos, limitados por tiempo y recursos.³⁰

De igual modo, la Declaración de Cartagena reitera la importancia del principio de no devolución como piedra angular de la protección internacional de las personas

²⁷ *Id.*, p 45.

²⁸ Declaración de Cartagena sobre Refugiados (1987). Conclusiones, Tercera.

²⁹ Conferencia Internacional sobre Refugiados Centroamericanos. *Principios y criterios para la protección y asistencia a los refugiados, repatriados y desplazados Centroamericanos en América Latina*. Ciudad de Guatemala: ACNUR, 1989, párr. 26. <http://www.acnur.org/biblioteca/pdf/1582.pdf>. (acceso: 7 / 11/2013).

³⁰ Eduardo Arboleda. “Derecho Internacional de los Refugiados”. *La Declaración de Cartagena de 1984 y sus semejanzas con la Convención de la Organización de la Unidad Africana de 1969, una perspectiva comparativa*. Instituto de Estudios Internacionales de la Pontificia Universidad Católica del Perú. Lima: PUCP, 2001, p. 87.

refugiadas.³¹ Sin embargo, es preciso considerar que muchas veces se ha llegado a confundir el valor de la Declaración en su conjunto con el de la definición de refugiado por ella propuesta. Así, los aportes de la Declaración en conjunto deben ser entendidos como:

Un enfoque flexible para propiciar un espacio humanitario a favor de los refugiados, su decidida opción por las soluciones duraderas con un abordaje pragmático a favor de la repatriación voluntaria que no desconoce los principios básicos de la protección y la seguridad de las personas, al tiempo que busca la integración con las comunidades locales, constituyen aportes tan singulares de Cartagena como la nueva definición ampliada. La Declaración de Cartagena, en consecuencia, constituye, no obstante, su carácter no vinculante, uno de los principales aportes formulados por la región, al progresivo desarrollo del Derecho Internacional de los Refugiados. Es en virtud de ésta que deben ser inspirados o sustentados tanto los esfuerzos, iniciativas y nuevos instrumentos normativos, como la legislación interna y la práctica que se adopte para proteger debidamente a los refugiados y encontrar solución a sus problemas en América Latina.³²

La Declaración recalca la importancia de los siguientes principios de protección de refugiados:

Esta Declaración recalca el trato mínimo que debe acordárseles a los refugiados en toda circunstancia e incluye, además de la definición del término refugiado de la Convención de 1951, una definición mejor adaptada a la realidad de la región; enfatiza la importancia de las soluciones duraderas (en particular la repatriación voluntaria y la integración local); y llama la atención de las autoridades nacionales y de la comunidad internacional sobre la apremiante situación de las personas desplazadas en el interior de sus propios países. Además, propugna mayor colaboración con el Sistema Interamericano y recuerda la importancia de la solidaridad internacional, haciendo un llamado para identificar otros posibles países receptores de refugiados.³³

Así también, el presente instrumento hace referencia sobre los derechos humanos de los refugiados, e incluso de sus derechos económicos, sociales y culturales. En este sentido, la Declaración recuerda a los Estados partes de la Convención Americana sobre

³¹ Instituto Interamericano de Derechos Humanos-Alto Comisionado de Derechos Humanos. *Memorias del Coloquio Internacional, 10 años de la Declaración de Cartagena sobre Refugiados*. Óp. cit., p. 20.

³² Leonardo Franco y Jorge Santistevan de Noriega. “La protección Internacional de los Refugiados en las Américas”. *La contribución del proceso de Cartagena al desarrollo del derecho Internacional de refugiados en América Latina*. Quito: OACHD-ACNUR, p. 113.

³³ Instituto Interamericano de Derechos Humanos-Alto Comisionado de Derechos Humanos. *Memorias del Coloquio Internacional, 10 años de la Declaración de Cartagena sobre Refugiados*. Óp. cit., p. 47.

Derechos Humanos la aplicación de la misma, en su conducta con las personas refugiadas que se encuentren en su territorio.³⁴ Con relación, al establecimiento de un régimen mínimo para los refugiados, la Declaración de Cartagena señala que debe efectuarse con base en los preceptos tanto de la Convención de 1951 y del protocolo de 1967 sobre el Estatuto de los Refugiados como de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.³⁵ De igual manera, la Declaración considera que corresponde a los órganos de supervisión del Sistema Interamericano de Protección de los Derechos Humanos complementar la protección internacional de las personas asiladas y personas refugiadas.³⁶

Además, este instrumento es considerado como un valioso aporte jurídico, ya que enmarca al refugio en el universo conceptual de los derechos humanos³⁷. Así, en la definición ampliada de refugiado establecida en la Declaración de Cartagena, figura la violación masiva a los derechos humanos, de este modo, se establece un vínculo clarísimo entre los dominios del derecho de los refugiados y de los derechos humanos³⁸.

Por otro lado, uno de los componentes más importantes de la Declaración de Cartagena, es el análisis de la situación de la persona refugiada, se enfatiza que no es alguien que se traslada a otro país en las condiciones más adecuadas, sino que abruptamente ha surgido en su vida una situación inesperada que le está causando un riesgo inminente a su vida o a su integridad, situación en la que hay alguien o algo que está amenazando la tranquilidad de la persona, motivo por el cual se ve en la necesidad de huir a otro territorio.

Ahora bien, aun cuando la Declaración de Cartagena no constituye un instrumento legal obligatorio para los Estados de la región, no vinculante, posee una importancia fundamental, ya que refleja un razonamiento común respecto a determinados principios

³⁴ Antonio Augusto Cancado Trindade. *Derecho Internacional de los Derechos Humanos, Derecho Internacional de los refugiados y Derecho internacional humanitario, aproximaciones y convergencias*. México: Comisión de Derechos Humanos del Estado de México, Mayo 2001, p. 69.

³⁵ *Ibíd.*

³⁶ *Id.*, p 70.

³⁷ *Ibíd.* p. 69.

³⁸ *Ibíd.*

y criterios que sirven de guía para los Estados en el tratamiento de las personas refugiadas. a la luz de la costumbre internacional se observan sus dos elementos aplicados en materia de refugio. Por un lado, existe un elemento material visibilizado en la práctica constante de los Estados traducidos en actos como el reconocimiento de la condición de persona refugiada. Asimismo, la adecuación de la normativa interna para regular el derecho al refugio, la ratificación de los distintos instrumentos internacionales de derecho de refugio, entre otros. Por otro lado, también se evidencia el elemento espiritual de la costumbre, ya que el drama de los numerosas personas refugiadas, migrantes indocumentados y desplazados presenta un enorme desafío en cuanto a la labor de la protección internacional de los derechos de la persona humana, lo cual ha conllevado a que las reacciones a las violaciones de sus derechos fundamentales sean hoy inmediatas y contundentes en razón precisamente del despertar de la conciencia jurídica internacional para la necesidad de prevalencia de la dignidad de la persona humana.

En la práctica, la Declaración de Cartagena se aplica en muchos Estados en América Latina y en algunos casos se ha incorporado en la legislación nacional. Así, para el vigésimo aniversario de la Declaración de Cartagena, dieciocho Estados de América Latina entre ellos Ecuador, adoptaron la Declaración y el Plan de Acción de México para fortalecer la protección internacional de los refugiados en América Latina³⁹. Cabe señalar que la definición de refugiado que contiene la Declaración de Cartagena es similar a la que se encuentra en la Convención de la Organización de la Unidad Africana adoptada en 1969 por los Estados miembros de la Unión Africana. Sin embargo, en la definición de la Convención africana no se encuentra incorporada la referencia a la violación masiva a los derechos humanos.

Consecuentemente, la Declaración de Cartagena con su definición busca asegurar derechos pertenecientes al núcleo duro de los derechos humanos como vida, seguridad y libertad.

³⁹ ONU. Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados. “Los Derechos Humanos y la protección de los refugiados”. Volumen II. Ginebra: ACNUR, 2006, p. 20.

1.1.4 Importancia de la Declaración de Cartagena de 1984 en el contexto ecuatoriano

Actualmente, Ecuador es el país que ha reconocido al mayor número de refugiados, principalmente de nacionalidad colombiana. Desde el año 2000 al 2013, el Ecuador ha recibido 165.550 solicitudes de refugio y ha reconocido formalmente el estatuto de persona refugiado a 55.327⁴⁰ personas, de las cuales el 98.4% son colombianas.⁴¹ Según el Centro de Estudios de Población y Desarrollo Social la cifra de ciudadanos colombianos que se encuentran en necesidad de protección internacional en el Ecuador ascendía en el año 2007 a 132.000 personas, de las cuales alrededor de 50.000 se encontraban en la zona de Frontera Norte.⁴²

Con este antecedente, el Estado ecuatoriano en el año 2008 presentó la “Política ecuatoriana en materia de Refugio”.⁴³ Esta política respondía a la urgencia de registrar y documentar, por ende visibilizar, al alto número de personas de nacionalidad colombiana en necesidad de protección internacional que se encuentran en el país. Parte esencial de esta política fue la implementación del novedoso mecanismo de protección de personas refugiadas denominado “registro ampliado”, cuyo objetivo principal fue el garantizar la protección a miles de personas refugiadas colombianas asentadas en el Ecuador, que no pueden volver a su país por temor a poner en riesgo su vida, libertad o seguridad o la de sus familias.

Al respecto conviene decir que este mecanismo de protección se sustentó jurídicamente en la definición ampliada de persona refugiada contenida en la Declaración. Cabe señalar que gracias al registro ampliado se reconoció la condición de

⁴⁰ Dirección de Refugio, Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana, <http://www.mmrree.gob.ec/refugiados/estadisticas/indice.html>, (acceso: 03/01/2014).

⁴¹ ONU. Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados. “*La Protección Internacional de Refugiados en las Américas*”. *El Registro Ampliado de Refugiados en la Frontera Norte del Ecuador. Un proyecto pionero en la protección internacional de los refugiados en la región*. Óp. cit., p. 77.

⁴² ONU. Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados et al. *Población colombiana en Necesidad de Protección Internacional en el Ecuador*. Quito: CEPAR – CISMIL – ACNUR, Quito, 2009.

⁴³ Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio e Integración, Dirección General de Refugiados, *Política del Ecuador en Materia de Refugio*. Quito, 2008, p.33. http://www.acnur.org/t3/fileadmin/Documentos/RefugiadosAméricas/Ecuador/Politica_del_Ecuador_en_materia_de_refugio.pdf?view=1 (acceso: 03 /02/ 2014).

refugiado a 27.740 personas colombianas, y se documentó como solicitantes a otras 1.169.⁴⁴

Sin embargo, frente a la constante del conflicto colombiano continúan llegando al Ecuador ciudadanos/as colombianos/as en necesidad de protección internacional. En la actualidad se estima que aproximadamente 160.000 personas se encuentran en una situación de vulnerabilidad, la gran mayoría indocumentada y, por ende, objeto de fácil explotación de toda índole.⁴⁵ Por este motivo, es trascendental mejorar y fortalecer los mecanismos de protección normativos y procedimentales para poder responder adecuadamente a esta población, lo que supone el contar con un sistema efectivo para la determinación de la condición de refugiado más ágil y eficiente, tanto en la primera instancia de solicitud de refugio como en la etapa de apelación en sede administrativa, respetando los principios del debido proceso y difundiendo el respeto y la garantía de los mismos a todos los niveles de autoridades involucradas. Asimismo, la adecuación de la normativa interna que consagra el derecho de refugio a los preceptos constitucionales y a los instrumentos internacionales de protección de los derechos humanos.

En resumen, el aporte más significativo de la Declaración de Cartagena dentro del contexto ecuatoriano, que se analizará con mayor profundidad más adelante, fue la adopción de una definición más amplia y protectora de persona refugiada. Además, se debe considerar que la Declaración resulta importante por ser un instrumento regional contextualizado a partir de la realidad de los países de la región, entre ellos, Colombia y Ecuador.

1.1.5 Declaración y Plan de Acción de México para Fortalecer la Protección Internacional de los Refugiados en América Latina

La Declaración y el Plan de Acción de México para Fortalecer la Protección Internacional de los Refugiados en América Latina fueron adoptados por veinte países

⁴⁴ ONU. Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados. “La Protección Internacional de Refugiados en las Américas”. *Óp. cit.*, p. 77.

⁴⁵ El Consejo de Refugiado EE.UU (RCUSA). *Vivir al límite: Refugiados Colombianos en Panamá y Ecuador 2011*. rcusa.org-uploads/pdfs/Spanish.pdf. (acceso: 29/11/2013).

latinoamericanos en el año 2004. Según el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, el marco regional fue impulsado para brindar protección a las personas víctimas del desplazamiento forzado.⁴⁶ Así, se intenta establecer pasos concretos para atacar los mayores desafíos a la protección personas refugiadas y desplazados internos en América Latina.⁴⁷

En virtud de ello, se busca avanzar en el desarrollo de sistemas de asilo y en la capacidad de protección de los gobiernos y ONG.⁴⁸

Por otro lado, se busca lograr la autosuficiencia e integración local en las ciudades, estimular el desarrollo social y económico en áreas fronterizas para beneficiar a las personas refugiadas y a la población local, y establecer un programa de reasentamientos en América Latina como una forma de aliviar la presión en las comunidades que recibieron grandes cantidades de personas refugiadas.⁴⁹ Estas acciones son de vital importancia que se ejecuten dentro del territorio ecuatoriano debido a las necesidades humanitarias que presentan las personas que huyen de la violencia en Colombia y que buscan protección internacional en el Ecuador.

Uno de los logros más importantes de la incorporación del Plan de Acción de México dentro de las políticas de varios países latinoamericanos, es la adopción de una nueva legislación en materia de refugio como es el caso de Argentina, la implementación del componente de reasentamiento en Argentina, Brasil y Chile, y la expansión de programas de aprendizaje sobre protección a personas refugiadas para las autoridades fronterizas en varios países de la región.⁵⁰

En este sentido, el Plan de Acción de México propone acciones concretas que incluyan una reforma institucional y fortalecer alianzas entre los diferentes sectores de la sociedad. Así, el Estado ecuatoriano a través del Plan de Acción de México podría

⁴⁶ ONU. Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados. *Plan de acción de México*, <http://www.acnur.org/t3/pam/informacion-general/>. (acceso: 10/01/2014).

⁴⁷ William Spindler. *El Plan de Acción de México. Proteger a los refugiados a través de la solidaridad internacional*. Ginebra: ACNUR, 2006, p.24. <http://www.acnur.org/biblioteca/pdf/4151.pdf?view=1> (acceso: 08/03/2014).

⁴⁸ *Id.*, p 24.

⁴⁹ *Id.*, p 40.

⁵⁰ *Id.*, p 41.

potenciar el componente de soluciones duraderas a través de las mejoras en la integración local, en centros urbanos como en áreas fronterizas con Colombia. Además, traducir los principios de solidaridad del Plan a su legislación y en los procesos de determinación del estatus de persona refugiada.

1.2 Marco Jurídico Nacional Sobre el Derecho al Refugio

1.2.1 Constitución de la República del Ecuador 2008

La Constitución ecuatoriana, aprobada en referéndum en el año 2008, trajo consigo un nuevo paradigma constitucional, el cual se basa en el principio filosófico Sumak Kawsay o Buen Vivir, que plantea como ideas centrales, por un lado, el que las personas deben gozar de una vida digna, y, por otro, que esto solo pueda lograr a través de la revalorización del derecho a la igualdad material.⁵¹

En base a esta nueva ideología el accionar del Estado ecuatoriano está dirigido a garantizar los derechos de las personas sin discriminación alguna. Así lo ratifica, el artículo 1 de la Constitución, al configurar al Ecuador como un Estado constitucional de derechos y justicia.

En la misma línea, el artículo 11, numeral 9, señala que: “el más alto deber del Estado consiste en respetar y hacer respetar los derechos garantizados en la Constitución”. En tal sentido, el respeto y garantía de los derechos adquieren una importancia relevante, pues es el deber primordial del quehacer del Estado.

La norma constitucional presenta un amplio catálogo de derechos, frente a los cuales el Estado ecuatoriano tiene el deber de impulsar todo su aparato institucional con el objeto de respetar y proteger todos los derechos reconocidos en la Constitución. Uno de estos derechos, es el derecho a la movilidad humana⁵² y no podría ser de otra

⁵¹ Francisco Palacios, “Constitucionalización de un sistema integral de los derecho sociales”, *Desafíos Constitucionales: La Constitución ecuatoriana del 2008 en perspectiva*. Quito: Ministerio de Justicia y Derechos Humanos y Tribunal Constitucional de Ecuador, 2008, p.42.

⁵² Constitución de la República del Ecuador (2008). Artículo 40. Registro Oficial No.449 de 20 de octubre del 2008.

manera en vista de que el Ecuador es un país con alta movilidad humana que se caracteriza por flujos simultáneos migratorios, sean estos de: emigrantes, inmigrantes, personas desplazadas dentro del territorio ecuatoriano y personas con necesidad de protección internacional, como lo son las personas refugiadas.

En virtud de ello, la Constitución de la República del Ecuador, en el capítulo sobre movilidad humana visibiliza con claridad la innovación y apertura de pensamiento con respecto a los derechos de asilo y refugio y las garantías para su protección internacional. En este contexto, el artículo 44 de la Constitución expresa:

Se reconocen los derechos de asilo y refugio, de acuerdo con la ley y los instrumentos internacionales de derechos humanos. Las personas que se encuentren en condición de asilo o refugio gozarán de protección especial que garantice el pleno ejercicio de sus derechos. El Estado respetará y garantizará el principio de no devolución, además de la asistencia humanitaria y jurídica de emergencia. No se aplicará a las personas solicitantes de asilo o refugio sanciones penales por el hecho de su ingreso o de su permanencia en situación de irregularidad. El Estado, de manera excepcional y cuando las circunstancias lo ameriten, reconocerá a un colectivo el estatuto de refugiado, de acuerdo con la ley.⁵³

Además, la obligación que tiene el Estado ecuatoriano de garantizar el ejercicio de sus derechos y brindar protección especial se acentúa debido a que las personas refugiadas son un grupo de atención prioritaria, como lo establece la Constitución en el Capítulo tercero, sección tercera. En tal sentido, tiene la responsabilidad de brindar garantías para favorecer la efectiva vigencia de derechos constitucionales como el derecho al debido proceso,⁵⁴ el derecho de petición,⁵⁵ la igualdad de derechos entre nacionales y extranjeros,⁵⁶ la impugnación de actos administrativos,⁵⁷ no discriminación por su condición migratoria⁵⁸ tutela judicial efectiva de sus derechos,⁵⁹

⁵³ Constitución de la República del Ecuador (2008). Artículo 50. Registro Oficial No.449 de 20 de octubre del 2008.

⁵⁴ Constitución de la República del Ecuador (2008). Artículo 76 y 77. Registro Oficial No.449 de 20 de octubre del 2008.

⁵⁵ Constitución de la República del Ecuador (2008). Artículo 66, numeral 23. Registro Oficial No.449 de 20 de octubre del 2008.

⁵⁶ Constitución de la República del Ecuador (2008). Artículo 9. Registro Oficial No.449 de 20 de octubre del 2008.

⁵⁷ Constitución de la República del Ecuador. Artículo 173. Registro Oficial No.449 de 20 de octubre del 2008.

⁵⁸ Constitución de la República del Ecuador. Artículo 11, numeral 2. Registro Oficial No.449 de 20 de octubre del 2008.

el derecho a que los procesos migratorios sean singularizados⁶⁰ y el derecho a que las personas extranjeras a no sean devueltas o expulsadas a un país donde su vida, libertad, seguridad o integridad o la de sus familiares peligren por causa de su etnia, religión, nacionalidad, ideología, pertenencia a determinado grupo social, o por sus opiniones políticas.⁶¹

Asimismo, la Constitución en el artículo 424 establece que:

Los tratados internacionales de derechos humanos ratificados por el Estado que reconozcan derechos más favorables a los contenidos en la Constitución, prevalecerán sobre cualquier otra norma jurídica o acto del poder público, sin olvidar que los derechos y las garantías constitucionales son de aplicación directa e inmediata.⁶²

En virtud de ello, el Ecuador al ser parte de varios instrumentos internacionales que consagran el derecho humano a solicitar refugio, asumió el compromiso ante la comunidad internacional de cumplir obligaciones de orden jurídico y humanitario a favor de las personas refugiadas y solicitantes de refugio. Cuando esta normativa internacional sea más favorable a la determinada en la Constitución prevalecerá sobre la misma y deberá aplicarse directa e inmediatamente. En este sentido, los/las agentes estatales deben observar estas normas cuando los/las solicitantes de refugio y refugiados/as ejerzan sus derechos, así como en la sustanciación del procedimiento administrativo. De igual manera, la normativa jurídica interna tiene que guardar relación con lo que determina la Constitución brindando una debida protección.

La Corte Constitucional ha determinado que:

Al establecer la Constitución del 2008 que “el Ecuador es un Estado constitucional de Derechos y justicia”, ha sometido a toda autoridad, función, acto normativo y/o administrativo a la Constitución de la República, perfeccionando los mecanismos de protección a los ciudadanos mediante garantías normativas,

⁵⁹ Constitución de la República del Ecuador. Artículo 75. Registro Oficial No.449 de 20 de octubre del 2008.

Constitución de la República del Ecuador. Artículo 66, numeral 14. Registro Oficial No.449 de 20 de octubre del 2008.

⁶¹ Constitución de la República del Ecuador. Artículo 66, numeral 14. Registro Oficial No.449 de 20 de octubre del 2008.

⁶² Constitución de la República del Ecuador. Artículo 11, numeral 3. Registro Oficial No.449 de 20 de octubre del 2008.

jurisdiccionales y de políticas públicas. Es precisamente en este sentido que todo el ordenamiento jurídico del Estado debe guardar relación con los preceptos constitucionales, surgiendo así la figura del control como un elemento inseparable del concepto de Constitución.⁶³

Finalmente, se reitera que la protección de los derechos es el fin primordial del Estado y el eje constitutivo de la Constitución. Por lo tanto, el del Estado debe estar encaminado a proteger a las personas refugiadas sin discriminación alguna. Por tal motivo cualquier actuación de la administración está limitada y vinculada por la protección de derechos⁶⁴ bajo el control de la Constitución.

1.2.2 Plan Nacional del Buen vivir 2013-2017. Garantía de política pública

Ahora bien, para cumplir con el fin que tiene el Estado, se establece el Régimen del Buen Vivir, el cual articula al sistema nacional de inclusión y equidad social, al que lo define como el conjunto de sistemas, instituciones, políticas, normas, programas y servicios que aseguren el ejercicio, garantía y exigibilidad de los derechos y el cumplimiento de los objetivos del régimen de desarrollo.⁶⁵ Adicionalmente, como parte del Régimen existe el Plan Nacional del Buen Vivir 2013-2017, en el cual existe una política direccionada a la protección de las personas en movilidad humana, entre ellas, las personas refugiadas.

En tal sentido, para el periodo 2013-2017 se plantea la necesidad de consolidar el marco normativo sobre movilidad humana y de fortalecer mecanismos para protección de derechos de los ecuatorianos y ecuatorianas en el exterior, así como de las personas de otra nacionalidad en el país, en coherencia con los principios de no discriminación y de ciudadanía y con el derecho a migrar, que establece que no se identificará ni se considerará a ningún ser humano como ilegal por su condición migratoria.⁶⁶

⁶³ Corte Constitucional. Registro Oficial 714 de 31 de mayo del 2012.

⁶⁴ Ramiro Ávila Santamaría. *El derecho a la salud en el contexto del Buen vivir. La Constitución ecuatoriana del 2008 y el Derecho a las Salud*. Universidad Andina Simón Bolívar. Quito: UASB, 2012, p. 3. <http://repositorio.uasb.edu.ec/bitstream/10644/2985/1/%C3%81vila,%20R-CON-006-El%20derecho> (acceso 08/02/2014).

⁶⁵ Constitución de la República del Ecuador. Artículo 340. Registro Oficial No.449 de 20 de octubre del 2008.

⁶⁶ Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo. *Plan Nacional de Desarrollo/ Plan Nacional para el Buen Vivir 2013-2017-Senplades*, Quito, Ecuador, 2013. p. 16.

Para lograr este fin establecido en el Plan Nacional del Buen Vivir las agendas sectoriales de la política desdoblán la planificación nacional en cada ámbito de intervención gubernamental y las agendas para la igualdad consolidan lineamientos de políticas para la inclusión de personas en situación de movilidad humana.⁶⁷

Tal es así que, en la agenda de igualdad para la movilidad humana, en el eje de protección integral y restitución de derechos se ha visibilizado como problema que existe normativa contraria al mandato constitucional, como lo es, el Decreto No. 1182 que restringe los derechos de la población solicitante de refugio.⁶⁸ También, se establece como política efectivizar el derecho al debido proceso en el acceso, registro y reconocimiento en el procedimiento de determinación de la condición de refugiado, y racionalizar el uso de esta figura de ayuda humanitaria.⁶⁹

Por otro lado, en el eje de corresponsabilidad internacional, se establece que no existe corresponsabilidad del Gobierno de Colombia en la atención de personas solicitantes de asilo y refugiados.

En cuanto al Plan Nacional del Buen Vivir se ha planteado lo siguiente⁷⁰:

Tabla 1. Plan Nacional del Buen Vivir

Objetivo No.2 Auspiciar la igualdad, la cohesión, la inclusión y la equidad social y territorial, en la diversidad	
Lineamiento 2.7Garantizar la protección y fomentar la inclusión económica y social de personas en situación de movilidad humana, así como de sus diversos tipos de familias.	Desarrollar mecanismos de prevención, control y sanción frente a actos de discriminación y violación de derechos de personas en situación de movilidad humana. m. Promover acciones de atención integral a personas en situación migratoria irregular, refugiadas y otras en necesidad de protección internacional, fomentando el logro de soluciones duraderas, con corresponsabilidad internacional.

Fuente: Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo, 2013, p. 126.

⁶⁷ *Id.*, p 24.

⁶⁸ Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo, Problemáticas y Oportunidades para la igualdad en Movilidad Humana. Agenda de igualdad en movilidad humana.

⁶⁹ Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo, Agenda Nacional de Igualdad para la Movilidad Humana (ANIMHU) 2013-2017. asambleanacional.gov.ec/presentaciondelaagendanacionaldelaigualdadparalamovilidadhumana (acceso: 16/01/2014).

⁷⁰ Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo. *Plan Nacional de Desarrollo/ Plan Nacional para el Buen Vivir 2013-2017 Óp. cit.*, p. 126.

En base a lo expuesto, se denota que existe un amplio espectro de protección y una intención no accidentada de garantizar todos los derechos que le asisten a las personas en movilidad humana, elevando dicha protección a garantía de política pública.

Ahora, en base a lo explicado en líneas anteriores se deja por sentado la relevancia del derecho al refugio, no obstante, éste, hasta la presente fecha, ha sido regulado a través de decretos, aún cuando, el artículo 133 de la Constitución se hace observancia al principio de reserva de ley, señalando que la regulación del ejercicio de los derechos y garantías constitucionales, únicamente, puede hacerse a través de leyes orgánicas. En tal sentido, la expedición de la ley en materia de refugio es prioritaria.

A continuación, se analizarán los decretos que han regulado la materia de refugio en el Ecuador:

1.2.3 Decreto Ejecutivo No. 3301 y No. 1635

El Ecuador en el año 1992 puso en vigencia como parte de su legislación interna, el Reglamento para la aplicación de las Normas contenidas en la Convención de Ginebra de 1951 y su Protocolo de 1967, Decreto Ejecutivo 3301.⁷¹ Así, el procedimiento de reconocimiento de la condición de persona refugiada por parte del Gobierno del Ecuador se daba por dicho cuerpo legal, que reconocía las definiciones de persona refugiada contenidas en la Convención de 1951⁷² y en la Declaración de Cartagena de 1984.⁷³

⁷¹ Decreto ejecutivo 3301 del 6 mayo 1992.

⁷² Convención de 1951 sobre el Estatuto de los Refugiados. Definición refugiado: “que debido a fundados temores de ser perseguida por motivos de raza, religión, nacionalidad, pertenencia a determinado grupo social u opiniones políticas, se encuentre fuera del país de su nacionalidad y no pueda, o a causa de dichos temores no quiera, acogerse a la protección de tal país o que, careciendo de nacionalidad y hallándose, a consecuencia de tales acontecimientos, fuera del país donde antes tuviera su residencia habitual, no pueda o, a causa de dichos temores, no quiera regresar a él”.

⁷³ Declaración de Cartagena de 1984. Definición ampliada de refugiado: a las personas que han huido de su país porque su vida, seguridad o libertad han sido amenazadas por la violencia generalizada, la agresión extranjera, los conflictos internos, la violación masiva de los derechos humanos y otras circunstancias que hayan perturbado gravemente el orden público”.

Es importante señalar, que este cuerpo legal incorporaba principios y conceptos desarrollados en la Declaración de Cartagena sobre Refugiados de 1984, debido a la situación de la región y recogiendo el criterio de que la agudización de situaciones conflictivas en el mundo, como graves violaciones de derechos humanos y movimientos migratorios forzosos, rebasaban los límites temporales, geográficos y causales impuestos por la Convención de 1951 y su Protocolo de 1967⁷⁴, adicionando nuevos motivos de persecución, con lo cual se extendía la posibilidad de solicitar refugio en el Ecuador. Cabe mencionar que el artículo 13 de este decreto reconocía el principio de no devolución⁷⁵.

De igual manera, el Decreto 3301 estableció un procedimiento general para el reconocimiento de la condición de persona refugiada conformada por 6 etapas: Solicitud de refugio, entrevista, análisis jurídico, decisión, notificación y apelación⁷⁶. Aquí conviene mencionar que la Comisión de elegibilidad para determinar la condición de persona refugiada en el Ecuador creada por este Decreto⁷⁷, se encargaba de realizar el análisis jurídico del caso y tomar una decisión motivada. Este órgano estaba conformado por 2 miembros del Ministerio de Relaciones Exteriores Comercio e Integración, y 1 miembro del Ministerio del Interior y la presencia, con voz y sin voto, del ACNUR o cualquier otro organismo no gubernamental.

Con relación al establecimiento de plazos, se establecía dos condiciones para presentar una solicitud de refugio. Así, el artículo 7 de la mencionada normativa establecía que toda solicitud de reconocimiento de la condición de persona refugiada debía ser presentada antes de que expire la autorización de permanencia en el Ecuador; o si careciere de autorización de permanencia legal, la solicitud debía ser presentada dentro de un plazo no mayor a treinta días desde la fecha de ingreso del solicitante al territorio nacional. Sin embargo, el Decreto 1635 del 25 de marzo del 2009, eliminó estas dos condiciones y dejó abierto el plazo para solicitar refugio en el Ecuador.

⁷⁴ Patricio Benalcázar et al. "El refugio en el Ecuador". Quito: INREDH, 2004, p.122.

⁷⁵ Decreto ejecutivo 1182. Artículo 13. Registro oficial 933 del 12 de mayo de 1992.

⁷⁶ Ministerio de Relaciones Exteriores Comercio e Integración. Dirección de Refugio "El refugio en el Ecuador" Quito: MRECI, 2011, p. 44.

⁷⁷ Decreto ejecutivo 3301. Artículo 4. Registro oficial 933 del 12 de mayo de 1992.

Así, el Decreto Ejecutivo 1635 no establecía un plazo específico para acceder al procedimiento de solicitud de la condición de persona refugiada. Esta disposición estaba acorde con los instrumentos internacionales del derecho al refugio y con las condiciones socioeconómicas de los solicitantes de refugio que llegan al Ecuador. Sin embargo, en la actualidad existen plazos establecidos para solicitar el derecho al refugio que se analizarán más adelante.

1.2.4 Decreto Ejecutivo 1182

En la actualidad, la normativa específica interna que regula la aplicación del derecho de refugio en el Ecuador es el Decreto No. 1182 del 30 de mayo del 2012, publicado en Registro Oficial No. 727 del 19 de junio del 2012, que sustituye al Decreto Ejecutivo No. 3301 de 1992, Decreto Ejecutivo No 1635 del 2009 y Acuerdo Ministerial 003 del 2011. Este Decreto establece el Reglamento para la aplicación de las Normas contenidas en la Convención de Ginebra de 1951 y su Protocolo de 1967, sin embargo, presenta varias falencias.

Por un lado, no incorpora la definición de persona refugiada contenida la Declaración de Cartagena sobre Refugiados de 1984, a diferencia del artículo 2 del anterior Decreto 3301. Así, la definición de persona refugiada incorporada al Decreto 1182 excluye varias categorías de personas que se consideran refugiados/as, lo cual constituiría una regresión de los derechos de los refugiados/as en virtud de los instrumentos internacionales en materia de refugio. Adicionalmente, la "definición amplia", contenida en la Declaración de Cartagena, debería ser aplicada de manera directa e inmediata⁷⁸ sin perjuicio por lo dispuesto en el mencionado Decreto.

Por otro lado, el presente decreto deja entrever alguno nudos críticos, así tenemos, el establecimiento de un proceso de admisibilidad, previo a la solicitud de refugio, que determina que si las solicitudes son consideradas manifiestamente infundadas o abusivas no son admitidas a trámite. Dentro de este procedimiento no se mencionan los criterios en que se basa el oficial de elegibilidad para rechazar las solicitudes. Además,

⁷⁸ Constitución de la República del Ecuador. Artículo 11, numeral 3, Registro Oficial No.449 de 20 de octubre del 2008

estas categorías no se encuentran contempladas en la Convención de 1951, como causales de exclusión de la condición de refugiado. Asimismo, la posibilidad de revocar la condición de refugiado a través de la figura de la “extinción”, la cual no se encuentra regulada en ningún instrumento internacional. Por otro lado, el artículo 33 del Decreto 1182 establece que si una solicitud ha sido inadmitida por ser manifiestamente infundada o abusiva, el solicitante tiene 3 días para apelar dicha decisión. De igual manera, el artículo 48 del mencionado Decreto expresa que si la solicitud ha sido aceptada pero negada en primera instancia, el solicitante tiene 5 días para apelar esta decisión.

Sin embargo, el establecimiento de un plazo restrictivo, en la presentación de las solicitudes de refugio podría ser una de las limitaciones más graves durante este proceso, por lo cual este tema será analizado a detalle en el siguiente capítulo de la presente disertación de tesis.

En este sentido, se ha podido identificar que existen disposiciones en el decreto 1182 que no estarían brindando la protección adecuada a refugiados/as y a los/las solicitantes de refugio ya que vulnerarían derechos constitucionales y obligaciones jurídicas internacionales incluidas en la Convención de 1951 sobre el Estatuto de los Refugiados y su Protocolo de 1967, en la Declaración de Cartagena sobre Refugiados de 1984, en las directrices sobre salvaguardas básicas adoptadas por el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados y en instrumentos internacionales de derechos humanos vigentes para el Estado, así como también no cumplirían con las garantías mínimas del derecho al debido proceso de las personas que solicitan refugio en el Ecuador.

1.2.5 Proyecto de ley de Movilidad Humana

Siguiendo los lineamientos del Plan Nacional del Buen Vivir sobre movilidad humana, éste dispone que se deba implementar e impulsar un marco normativo sobre esta materia. En tal sentido, el Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana, el Grupo Parlamentario por los Derechos de las Personas en Movilidad Humana y la Defensoría del Pueblo han impulsado la socialización del texto del

anteproyecto a la Ley Orgánica de Movilidad Humana, que será presentado a la Asamblea Nacional en marzo del año en curso.⁷⁹

Este proyecto de ley ha recogido observaciones tanto de instituciones públicas relacionadas al tema como a sociedad civil, con el fin de que se articule un marco normativo ajustado a la visión holística e integral que tiene la Constitución sobre movilidad humana.

A continuación, se enfatizará en los principales puntos que trae consigo el proyecto de ley en materia de refugio:

Dentro del ámbito de aplicación se reconoce el derecho a solicitar asilo y refugio.⁸⁰ Asimismo el anteproyecto de ley Orgánica Integral de Movilidad Humana tiene como fin determinar el procedimiento para reconocer la condición de refugiado de conformidad con lo previsto en la Constitución de la República y los instrumentos internacionales en materia de refugio y asilo, desarrollar las garantías necesarias para la protección, asistencia de las personas refugiadas y la generación de soluciones duraderas para la reconstrucción de sus proyectos de vida.⁸¹

Además se identifica a las personas refugiadas de acuerdo al siguiente texto:

- a) Debido a fundados temores de ser perseguida por motivos de origen étnico, religión, nacionalidad, género, orientación sexual, pertenencia a determinado grupo social u opiniones políticas, se encuentre fuera del país de su nacionalidad y no pueda o no quiera acogerse a la protección de tal país, o que, careciendo de nacionalidad y hallándose, a consecuencia de tales acontecimientos, fuera del país donde antes tuviera residencia habitual, no pueda o no quiera regresar a él.
- b) Ha huido de su país de nacionalidad o, careciendo de ella, de su país de residencia habitual, porque su vida, seguridad o libertad han sido amenazadas por la violencia generalizada, la agresión extranjera, los conflictos internos, la violación masiva de los derechos humanos u otras circunstancias que hayan perturbado gravemente el orden público.

⁷⁹ Defensoría del Pueblo del Ecuador. *Texto Preliminar para talleres de socialización, Anteproyecto de Ley Orgánica e Integral de Movilidad Humana. Noviembre del 2013.*

⁸⁰ Anteproyecto de Ley Orgánica de Movilidad Humana. Artículo 1.

⁸¹ *Id.*, Artículo 2, C.

- c) Se encontraren en territorio ecuatoriano y que, en virtud de las circunstancias enmarcadas en los acápites a) o b) del presente artículo, surgidas en su país de origen después de su salida, no puedan o no quieran retornar a él.⁸²

Uno de los avances que presenta este texto tentativo es que se rige por las disposiciones y principios de aplicación de los derechos humanos constitucionales, la Convención de 1951 sobre el Estatuto de los Refugiados, su Protocolo de 1967, la Declaración de Cartagena sobre Refugiados de 1984 y cualquier otro instrumento internacional sobre esta materia que el Ecuador ratifique en lo sucesivo.⁸³

Asimismo, toma en cuenta las recomendaciones, directrices y desarrollo en materia de refugio y asilo provenientes de otras instancias internacionales especializadas en la materia, tales como, la Declaración y Plan de Acción de México para Fortalecer la Protección Internacional de Refugiados en América Latina; así como las Conclusiones del Comité Ejecutivo del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados.⁸⁴

Con relación a los principios rectores en materia de refugio el proyecto de ley plasma los más importantes principios como el de no devolución, unidad familiar, debido proceso, Igualdad y no discriminación, acceso a la información, entre otros.

Por otro lado, es necesario destacar que el Proyecto propone una institucionalidad nueva en cuanto al procedimiento para solicitar la condición de persona refugiada. Así tenemos, que el artículo 116 de la norma en mención establece que existirá una Comisión Nacional para Refugiados/as y Apátridas en el Ecuador (CONARA) y estará conformada bajo la coordinación del Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana y con la participación de representantes de otras instituciones públicas competentes en el tema. En cuanto a las atribuciones que tendrá esta Comisión está la de resolver, en primera instancia sobre el reconocimiento y la terminación de la condición de refugiado.

⁸² *Id.*, Artículo 98.

⁸³ *Id.*, Artículo 95..

⁸⁴ *Id.*, Artículo 95.

Ahora bien, en cuanto al tema de análisis de la presente disertación de tesis, sobre el plazo para solicitar la condición de persona refugiada, el artículo 125, únicamente, señala que toda solicitud de reconocimiento de la condición de refugiado será presentada directamente por la persona interesada, por un representante, o cualquier persona u organización autorizados por la persona autorizada dentro del territorio nacional y ante la autoridad competente. En tal sentido, el proyecto no estipula ningún plazo fatal para la presentación de la solicitud de refugio.

En resumen, el espíritu de la ley está encaminado a la protección de las personas refugiadas y se encuentra apoyada en los principales instrumentos internacionales de derecho al refugio y de derechos humanos.

1.3 Principios rectores en el Derecho Internacional de los refugiados

Ahora, se hará un breve análisis de los principios más importantes en materia del derecho al refugio, lo cual resulta fundamental, ya que a través de los “principios dentro de un ordenamiento jurídico nos permite identificar dos cosas: antinomias, es decir normas contradictorias y también las lagunas del sistema jurídico (anomias).”⁸⁵ En tal sentido, el siguiente análisis nos permitirá visibilizar anomias o antinomias en materia de refugio que podrían estar vulnerando el ejercicio de este derecho.

1.3.1 Principio de No devolución o *Non-refoulement*

El Principio de no devolución o *non-refoulement* es un principio fundamental del derecho de los refugiados, ningún Estado puede por devolución, poner a un refugiado en la frontera de territorios donde su vida o su libertad corren peligro. Asimismo, el principio de no devolución forma parte del derecho internacional consuetudinario y es vinculante para todos los Estados, sean o no parte de la Convención de 1951.⁸⁶ Cabe

⁸⁵ Ramiro Ávila. *Los principios de aplicación de los derechos, en: La Constitución del 2008 en el contexto andino. Análisis de la doctrina y el derecho comparado. Serie Justicia y Derechos Humanos.* Quito: MJDHC, 2008, p. 41.

⁸⁶ Declaración y Plan de Acción de México para fortalecer la protección internacional de los refugiados en América Latina (2004). Párr. preliminar 7.

mencionar, que el artículo 33 se aplica a lo las personas refugiadas sin importar si han sido reconocidos formalmente como tales, así como a los/las solicitantes de refugio.⁸⁷

En virtud de ello, los Estados que no son parte de la Convención de 1951 sobre el Estatuto de los Refugiados o de otro documento Internacional que lo recoja, están en la obligación de cumplir con él.

Este principio imperativo, se encuentra incorporado en el Decreto Ejecutivo 1182 de 2012 en su artículo 9, al establecer que:

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

Por otro lado, una garantía al principio de no devolución es el respeto a las garantías del debido proceso en el acceso a la determinación de la condición de refugiado/a, y obliga a los Estados a proveer las condiciones para el cumplimiento efectivo de los derechos de las personas frente al derecho constitucional de solicitar refugio.⁸⁸

La Comisión Interamericana de Derechos Humanos ha reconocido de forma reiterada que el derecho a que se respete el debido proceso es aplicable a procedimientos de determinación del estatus de refugio y a procedimientos en los cuales se pueda poner en peligro el principio de no devolución.⁸⁹

En consecuencia, el establecimiento del plazo de 15 días constituiría una vulneración evidente al derecho humano de solicitar refugio, ya que no aseguraría el

⁸⁷ Comisión Interamericana de Derechos Humanos. *Informe sobre la situación de los derechos humanos de los solicitantes de asilo en el marco del sistema canadiense de determinación de la condición de refugiado*. OEA/Ser.L/V/II.106 Doc. 40 Rev. Febrero, 2000, párr. 25. <http://www.cidh.org/countryrep/Canada2000sp/canada.htm> (acceso:13/01/2014).

⁸⁸ *Id.*, p 4.

⁸⁹ Comisión Interamericana de Derechos Humanos. *Informe Anual de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (1993)*. (OEA/Ser.L/V/II.85), capítulo V. sección VII, VIII. Washington, 11 de febrero de 1994.

acceso a un procedimiento justo y efectivo lo cual no garantizaría el respeto al principio de no devolución establecido por la Convención de 1951 y el artículo 41 de la Constitución.

1.3.2 Principio de Igualdad y No Discriminación

Ante la importancia de respeto, garantía y promoción del presente principio, derecho y valor es necesario analizarlo conjuntamente con su vinculación con los derechos humanos, debido a que su negativa en la práctica diaria, no solo implica una violación al derecho de los/las refugiados/as, sino que también menoscaba el derecho a la igualdad y a la prohibición de discriminación.

Cabe mencionar, que el principio de no discriminación es uno de los principios rectores de la protección internacional de los refugiados, debido a que su aplicación concierne a todas las etapas del proceso⁹⁰, de este modo se vela porque no se dé un tratamiento diferenciado en el acceso al procedimiento de solicitud de refugio, durante el estudio del caso y en la respuesta final.

En este sentido, la Convención de 1951 en el artículo 3 establece:

Los Estados Contratantes aplicarán las disposiciones de esta Convención a los refugiados, sin discriminación por motivos de raza, religión o país de origen.

Así, existe la prohibición de que se aplique cualquier medida que pueda representar discriminación en contra de las personas refugiadas.

De igual manera, el principio de no discriminación ampara a las personas refugiadas, no solo por la disposición de la Convención de 1951, sino también, por lo regulado en la amplia legislación internacional de derechos humanos. Así, la Declaración Universal de Derechos Humanos establece que:

⁹⁰ Carolina Escudero Calle. *Los Solicitantes de Refugio tienen Derecho al Trabajo y el Estado Ecuatoriano el Deber de Garantizarlo*. Tesis de Grado. Universidad San Francisco de Quito. Quito, 2010.

Todos los seres humanos nacen libres e iguales en dignidad y derechos y, dotados como están de razón y conciencia, deben comportarse fraternalmente los unos con los otros.⁹¹

En este contexto, este principio básico de derechos humanos, la Corte IDH en la OC-4/84 dispuso que la noción de igualdad proviene de la unidad de la naturaleza del género humano y es inseparable de la dignidad de la persona, frente a la cual es incompatible considerar superior a un determinado grupo y tratarlo con privilegio; o que, a la inversa, por considerar a otro inferior y tratarlo con hostilidad o discriminación del goce de derechos que sí se reconocen a quienes no se consideran incurso en tal situación de inferioridad.⁹²

El principio de igualdad proviene de la afirmación de la dignidad de todo ser humano que se ha desarrollado en tres direcciones. La primera es aquella referente a la igualdad ante la ley o igualdad formal, la segunda sobre la igualdad material y la tercera es la igualdad en la ley o en derechos. Hay que resaltar que no existen divisiones entre cada una de las dimensiones de este principio, sino que se encuentran relacionadas para conformar la idea plena de igualdad.⁹³

Como complemento de este principio se encuentra la prohibición a la discriminación, y en su conjunto se encuentran garantizados en las siguientes normas internacionales: el artículo 2 y 7 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, el artículo 2 de la Declaración Americana de los Derechos Humanos, el artículo 2 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PDCIP), el artículo 2.2 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PDESC), el artículo 1.1 y 24 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y el artículo 53 de la Carta Andina de Derechos Humanos.

⁹¹ Declaración Universal de Derechos Humanos (1948). Artículo 1.

⁹² Corte IDH. *Propuesta de Modificación a la Constitución Política de Costa Rica Relacionada con la Naturalización*. Opinión Consultiva OC-4/84, Serie A No. 4. San José, 19 de enero de 1984, párr. 55.

⁹² José García Añón. *Derechos Sociales e Igualdad*. México: Fontamara, 2003, p. 81.

⁹³ José García Añón. *Derechos Sociales e Igualdad*. México: Fontamara, 2003, p. 81.

Por su lado, la Constitución en su artículo 11 consagra como uno de sus principios rectores a la igualdad señalando que:

Todas las personas son iguales y gozarán de los mismos derechos, deberes y oportunidades.⁹⁴

Y de manera específica a través del artículo 66 lo garantiza como el derecho a la igualdad formal, igualdad material y no discriminación.⁹⁵

Ahora bien, el principio de igualdad y no discriminación pertenece al *Ius cogens*, puesto que sobre él descansa todo el andamiaje jurídico del orden público nacional e internacional,⁹⁶ lo que significa que es de cumplimiento imperativo del derecho internacional general, porque debe ser aplicado en todo Estado, sin importar que sea parte o no a determinado tratado internacional, por lo que genera efectos con respecto a terceros, inclusive frente a particulares.⁹⁷ Al ser el principio de igualdad y no discriminación una norma del *Ius cogens*, el Ecuador está obligado a respetarlo y también a promoverlo a través de la actividad estatal.

1.3.3 Principio de procedimientos justos y con las debidas garantías

El derecho a solicitar refugio requiere que las/los solicitantes tengan acceso a procedimientos, de estudios de sus solicitudes, justos y efectivos.⁹⁸

Cabe señalar que toda persona solicitante de la condición de refugiado tiene derecho a que el acceso al procedimiento y la decisión en torno a su estatus, se ejecute y se tome con pleno respeto y garantía al debido proceso, tomando en cuenta el derecho a

⁹⁴ Constitución de la República del Ecuador. Artículo 11, numeral 2. Registro Oficial No.449 de 20 de octubre del 2008.Art.11.2

⁹⁵ Constitución de la República del Ecuador. Artículo 66, numeral 4. Registro Oficial No.449 de 20 de octubre del 2008.

⁹⁶ Corte IDH. *Condición Jurídica y Derechos de los Migrantes Indocumentados*. Opinión Consultiva OC-18/03, Serie A No 18. San José, 17 de Septiembre de 2003, párr.101.

⁹⁷ *Id.*, Párr.100.

⁹⁸ Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados. “Los Derechos Humanos y la protección de los refugiados” Ginebra, 2006. p. 120.

la información, el derecho a la representación legal y el derecho a interponer los recursos administrativos o judiciales.⁹⁹

En virtud de ello, se debe considerar que el plazo con el que cuenta el\la solicitante es de vital importancia dentro del acceso al procedimiento de reconocimiento de la condición de persona refugiada y el irrespeto al mismo podría vulnerar derechos. Así, el artículo 8 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos establece que toda persona tiene derecho a ser oída, con las debidas garantías y dentro de un plazo razonable, ya sea dentro de los procedimientos judiciales y administrativos. De igual manera, el artículo 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos establece que toda persona tiene derecho a un recurso sencillo y rápido o a cualquier otro recurso efectivo ante los jueces o tribunales competentes.

Aquí cabe advertir que estas garantías judiciales establecidas por el artículo 8 y 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos se extienden a todo procedimiento administrativo o judicial donde se determinen derechos. En este sentido, deben aplicarse en el trámite de determinación de la condición de persona refugiado, por cuanto este mecanismo permite establecer si la persona cumple las condiciones para disfrutar del derecho al refugio.¹⁰⁰ Por otro lado, el derecho a un recurso sencillo y rápido que ampare contra actos que violen derechos fundamentales, debe aplicarse sin discriminación a todas las personas sujetas a la jurisdicción del Estado, incluyendo a las personas que no son nacionales de ese Estado.¹⁰¹

Además, las garantías del debido proceso de la persona que solicita refugio, parten del hecho que el debido proceso en el acceso a la determinación de la condición de refugiado/a es una garantía al principio de no devolución, y obliga a los Estados a proveer las condiciones para el cumplimiento efectivo de los derechos de las personas frente al derecho constitucional de solicitar refugio.¹⁰²

⁹⁹ Karina Sarmiento y Jessica Soley, *La determinación de Condición de refugiado en América Latina: Los Sistemas Nacionales de Brasil, Colombia, Costa Rica, Ecuador y México*. Asylum Access Ecuador., 2013. p.15.

¹⁰⁰ Corte IDH. *Opinión consultiva OC-17/02 sobre la condición jurídica y derechos humanos del niño*. *Observaciones expuestas por la ONG "Centro por la justicia y el Derecho Internacional"*. San José, 28 de agosto de 2002.

¹⁰¹ *Ibíd.*

¹⁰² *Ibíd.*

La Comisión Interamericana de Derechos Humanos en el Informe de Fondo 136/11 del caso 12.474 Familia Pacheco Tineo Bolivia, del 31 de octubre de 2011, señala “...la Comisión considera que bajo la Convención Americana todo trámite de determinación de derechos debe contar con un debido proceso. Si bien los Estados tienen la facultad de disponer distintos procedimientos para evaluar solicitudes, tal facultad no puede vaciar de contenido las garantías mínimas del debido proceso”.¹⁰³

Si bien el procedimiento para la determinación de la condición de persona refugiada en el Ecuador es administrativo y, por ende, distinto de un procedimiento judicial, estos procesos encuentran su punto en común en el respeto y garantía al debido proceso, sobre todo, cuando se trata de precautelar los derechos de una persona solicitante de refugio que por su condición necesita una especial protección. Así, la Corte Interamericana de Derechos Humanos en la Sentencia Familia Pacheco Tineo vs. Bolivia, del 25 de noviembre del 2013, señala en el párrafo 157 lo siguiente:

En virtud de la naturaleza de los derechos que podrían verse afectados por una determinación errónea del riesgo o una respuesta desfavorable, las garantías del debido proceso resultan aplicables, en lo que corresponda a este tipo de procedimientos, que son de carácter administrativo. En ese sentido, todo procedimiento relativo a la determinación de la condición de refugiado de una persona implica una valoración y decisión sobre el posible riesgo de afectación a sus derechos más básicos, como la vida, la integridad y la libertad personal. De tal manera, aún si los Estados pueden determinar los procedimientos y autoridades para hacer efectivo este derecho, en aplicación de los principios de no discriminación y debido proceso, se hacen necesarios procedimientos previsibles, así como coherencia y objetividad en la toma de decisiones en cada etapa del procedimiento para evitar decisiones arbitrarias.¹⁰⁴

En consecuencia, las garantías del debido proceso no tienen que ser consideradas únicamente cuando se da aceptación a trámite a una solicitud de refugio, sino que éstas deben aplicarse ex ante a la misma, es decir, desde y durante el plazo que un persona tiene para solicitar refugio en el Ecuador. Sin embargo, como se analizará posteriormente las garantías al debido proceso no serían totalmente garantizadas en el

¹⁰³ Comisión Interamericana de Derechos Humanos, *Informe de Fondo 136/11 del caso 12.474 Familia Pacheco Tineo Bolivia*, 31 de octubre de 2011.

¹⁰⁴ Corte IDH., *Caso Familia Pacheco Tineo vs. Estado Plurinacional de Bolivia*. Fondo. Sentencia de 25 de noviembre del 2013, párr. 157.

acceso al procedimiento de reconocimiento de la condición de persona refugiada debido al plazo restrictivo de 15 días que establece el Decreto 1182 para solicitar refugio.

De igual manera, la Corte Interamericana de Derechos Humanos en la Opinión Consultiva 18 estableció que “...es un derecho fundamental el obtener todas las garantías que permitan alcanzar decisiones justas, no estando la administración excluida de cumplir con este deber. Las garantías mínimas deben respetarse en el procedimiento administrativo y en cualquier otro procedimiento cuya decisión pueda afectar los derechos de las personas”.

En este sentido, aunque la normativa internacional en materia de refugio no establezca requerimientos específicos para los sistemas nacionales para la determinación de la condición de persona refugiada, los instrumentos de derechos humanos obligan a los Estados partes a proporcionar a los/las solicitantes de refugio procedimientos justos y con las debidas garantías,¹⁰⁵ incluso antes y durante los procedimientos para la determinación de la condición de refugiado.

1.3.4 Principio de Unidad Familiar

La familia es el elemento natural y fundamental de la sociedad y tiene derecho a la protección por parte de la sociedad y el Estado.¹⁰⁶ En este sentido el derecho a formar una familia implica el Derecho a vivir juntos.¹⁰⁷ Por lo tanto los Estados deben tomar todas las medidas apropiadas para garantizar la unidad o reunificación de la familia.¹⁰⁸

Asimismo, el Tribunal Europeo ha definido el derecho de los extranjeros de evitar la deportación con el propósito de proteger la unidad familiar¹⁰⁹ y, en menor grado, su derecho de ingreso a un Estado con propósitos de reunificación familiar. En tal virtud, el establecimiento de plazos restrictivos en la solicitud de refugio puede acarrearla

¹⁰⁵ ONU. Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los refugiados. “Los Derechos Humanos y la protección de los refugiados”. *Óp. cit.*, p. 121.

¹⁰⁶ Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. Artículo 23, numeral 1.

¹⁰⁷ *Id.*, p 137.

¹⁰⁸ ONU. Comité de Derechos Humanos. *Observación general No. 19. Comentarios generales adoptados por el Comité de los Derechos Humanos, Artículo 23 - La familia, 39º período de sesiones.* U.N. Doc. HRI/GEN/1/Rev.7 at 171,1990.

¹⁰⁹ *Id.*, p 138.

separación familiar por no tener el suficiente tiempo para presentar la solicitud de refugio. Por otro lado, las familias que buscan refugio y que hacen su ingreso al país en distintos momentos, pueden o no alcanzar a presentar la solicitud en el plazo establecido, lo que evitaría la reunificación familiar.

CAPÍTULO 2: EL PLAZO DE 15 DÍAS PARA PRESENTAR LA SOLICITUD DE REFUGIO EN EL DECRETO 1182 COMO LIMITANTE TEMPORAL PARA EL EJERCICIO DEL DERECHO AL REFUGIO

En el presente capítulo se analizará el establecimiento de un plazo en el Decreto 1182 para solicitar refugio en el Ecuador.

En primer lugar, se analizará los principios de aplicación para el ejercicio de los derechos reconocidos en la Constitución, con el fin de determinar cómo la disposición contenida en el Decreto 1182 de presentar la solicitud para solicitar refugio en un plazo de 15 días se constituye en una limitación temporal al derecho a solicitar refugio. Además, se expondrán las razones que motivaron al Estado ecuatoriano a imponer dicha limitación.

En segundo lugar, se analizará cómo el plazo de 15 días para solicitar refugio limita el ejercicio a solicitar refugio y a que dicha solicitud se la realice a través de un debido procedimiento administrativo. De igual modo, se abordará cómo dicha limitación es atentatoria al principio de no devolución en materia de refugio.

Finalmente, se analizará la importancia de singularizar los casos en el procedimiento para solicitar refugio, considerando el contexto real de los solicitantes de refugio, para lo cual se estudiará las condiciones sociales, económicas y geográficas de las personas que necesitan protección internacional provenientes de Colombia, y cómo dichas condiciones deberían ser objeto de consideración al momento de fijar o no un plazo en el procedimiento para solicitar refugio.

2 El establecimiento de un plazo para presentar la solicitud de refugio como limitante temporal para el ejercicio del derecho al refugio

En el capítulo anterior se partió de la premisa que el Ecuador se constituye como un Estado constitucional de derechos y justicia, en cuyo marco se reconoce un amplio catálogo de derechos, entre los cuales se encuentra el derecho al debido proceso y el derecho al refugio. La denominación de “Estado constitucional de Derechos y Justicia” significa que el Estado ecuatoriano se subordina completamente a los derechos, por lo cual su fin primordial es el respeto y garantía de los mismos. Así también, el texto constitucional establece principios para el ejercicio de los derechos, los mismos que serán útiles para interpretar los derechos y aplicarlos, así como de parámetro de interpretación, ayudan de forma decisiva a valorar el sistema jurídico. Así, los principios permiten identificar normas contradictorias (antinomias) y también lagunas del sistema jurídico (anomias).¹¹⁰

En tal sentido, para fines de la presente disertación de tesis se analizarán los siguientes principios:

Art. 11.3.- Los derechos y garantías establecidas en la Constitución y en los instrumentos internacionales de Derechos Humanos serán de inmediata y directa aplicación por y ante cualquier servidora o servidor público, administrativo judicial, de oficio o a petición de parte.

Para el ejercicio de los de los derechos y las garantías constitucionales no se exigirán condiciones o requisitos que no estén establecidos en la Constitución o la ley.

Art. 11.4.- Ninguna norma jurídica podrá restringir el contenido de los derechos ni de las garantías constitucionales.

Los principios enunciados tienen como fin analizar si el Decreto 1182, al establecer un plazo de 15 días para presentar la solicitud de refugio impone un requisito que, por un lado, limita el derecho al debido proceso, y por ende, el ejercicio al derecho

¹¹⁰ Ramiro Ávila Santamaría. “Los principios de aplicación de los derechos”. *La Constitución del 2008 en el contexto andino, Análisis desde la doctrina y el derecho comparado. Óp. cit., p.40.*

a solicitar refugio y, por otro, vulnera la prohibición de restricción normativa de contenido de los derechos y garantías constitucionales.

Una premisa fundamental de la soberanía nacional es que un Estado tiene el poder para decidir, individualmente, la forma en que se desean gestionar la migración relacionada con su propio territorio. Mediante el ejercicio de esta autoridad, los Estados pueden regular, entre otras cosas, el ingreso de extranjeros al país. En ese sentido, los Estados establecen requisitos y perfiles migratorios para decidir quién puede y quién no entrar en su territorio, en atención a la protección de seguridad del Estado. Sin embargo, este poder, como ya se ha mencionado, debe ser ejercido con el pleno respeto a los derechos humanos y libertades reconocidos en un amplio rango de instrumentos internacionales de derechos humanos y el derecho internacional consuetudinario, que constituyen los límites dentro de donde se puede desarrollar la gestión migratoria.¹¹¹

Ahora bien, el Ecuador es un país con un alto grado de acogida de personas refugiadas en la región, por lo cual, en virtud de la potestad discrecional que tiene el Estado ecuatoriano, puede establecer un procedimiento para solicitar refugio con requisitos que el solicitante de refugio deberá cumplir para ejercer tal derecho. Sin embargo, tales requisitos no deben constituirse en limitaciones arbitrarias que afecten el ejercicio del derecho a solicitar refugio, sobre todo, considerando el hecho de que el refugio es un derecho fundamental cuyo fin primordial es garantizar un bien jurídico supremo que es la vida de una persona que ha huido por fundados temores de persecución y que busca protección internacional.

Adicionalmente, la Constitución en su artículo 11 numeral 3, segundo inciso, es clara en señalar que para el ejercicio de los derechos y las garantías constitucionales no se exigirán condiciones o requisitos que no estén establecidos en la Constitución o la ley. No obstante, el Decreto 1182 impone al solicitante la obligación de presentar la solicitud de refugio dentro de un plazo de 15 días posteriores al ingreso al territorio ecuatoriano. Además, esta restricción de carácter temporal no tiene origen en una ley formal, por lo cual es violatorio al principio constitucional de reserva de ley, el mismo

¹¹¹ Comisión Andina de Juristas et al. “Grupos en situación de especial protección en la Región Andina” *Política pública de impulso al debido proceso administrativo en los procedimientos vinculados a la gestión de la inmigración en el Ecuador*. Quito, julio 2009, p. 31.

que expresa que la regulación del ejercicio de los derechos y garantías constitucionales, únicamente, puede hacerse a través de leyes orgánicas.¹¹²

En el anterior reglamento para la aplicación del estatuto de refugiado en el Ecuador, las personas solicitantes tenían un plazo ilimitado para solicitar la condición de refugiado. Inicialmente, el Decreto 3301 del 12 de mayo de 1992, establecía dos condiciones para presentar una solicitud de refugio. Así, el artículo 7 de la mencionada normativa establecía que toda solicitud de reconocimiento de la condición de refugiado debía ser presentada antes de que expire la autorización de permanencia en el Ecuador; o si careciere de autorización de permanencia legal, la solicitud debía ser presentada dentro de un plazo no mayor a treinta días desde la fecha de ingreso del solicitante al territorio nacional. Sin embargo, posteriormente el Decreto 1635 del 25 de marzo del 2009, eliminó estas dos condiciones dejando abierto el plazo para solicitar refugio en el Ecuador.

La Convención de 1951 sobre el estatuto de los refugiados no impone la obligación de presentar la solicitud dentro de un plazo, ni que lo hagan inmediatamente o que lo hagan sin demora a su salida del país de origen¹¹³ a quienes desean obtener el reconocimiento de la condición de persona refugiada. La Convención solo expresa que tiene que ponerse sin demora en contacto con las autoridades para eludir la imposición de sanciones por parte del Estado.¹¹⁴

Sin embargo, a pesar de que la Convención no da la directriz expresa de establecer un plazo en el procedimiento para solicitar refugio, algunos países como México, Colombia y Ecuador sí lo han establecido. En este sentido, el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (en adelante ACNUR) considera que uno de los temas que afecta el acceso a los procedimientos de refugio, es precisamente el establecimiento de plazos.¹¹⁵ Es por ello, que según un estudio del

¹¹² Constitución de la República del Ecuador. Artículo 133. Registro Oficial No.449 de 20 de octubre del 2008.

¹¹³ Esperanza Orihuela Catayud. *El derecho a solicitar Asilo: Un derecho en fase terminal por las violaciones del derecho Internacional. Óp. cit.*, p. 80.

¹¹⁴ Convención sobre el Estatuto de los Refugiados (1951). Artículo 31.

¹¹⁵ ONU. Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados. *Procesos de asilo, procedimientos de asilo justos y eficientes. Óp. cit.*, párr. 19.

ACNUR sobre la Protección de Refugiados en América Latina,¹¹⁶ el hecho de que no se establezca un plazo para presentar la solicitud de reconocimiento de la condición de refugiado es una buena práctica porque un plazo fatal implica un **arbitrario límite temporal (subrayado propio)** para que el solicitante ejerza su derecho a solicitar y recibir refugio. De igual manera, se manifiesta que en muchas legislaciones latinoamericanas no se lo implanta y en otras sí, sin embargo, las autoridades de cada país tienen la potestad de analizar solicitudes presentadas fuera de plazo, examinando las circunstancias que pudieran justificar el atraso.

Ahora bien, en vista de que un plazo fatal constituye un arbitrario límite temporal al ejercicio del derecho a solicitar refugio, es necesario analizar la razón por la cual el Estado ecuatoriano impuso tal requisito, pues, si bien existe un carácter central y primordial de los derechos frente al Estado, esto no significa que se les otorgue un carácter absoluto, sino que cada derecho se enfrenta a la posibilidad de ser limitado.

2.1 La seguridad humana como fundamento del Estado ecuatoriano para establecer el límite temporal de 15 días para presentar la solicitud de refugio

Como ya se mencionó anteriormente, el Ecuador es el país que ha reconocido al mayor número de refugiados, principalmente de nacionalidad colombiana.¹¹⁷ Con este antecedente, el Estado ecuatoriano en el año 2008 presentó la “Política ecuatoriana en materia de Refugio”.¹¹⁸

Inicialmente, esta política respondía a la urgencia de registrar, documentar y, por ende, visibilizar, el alto número de personas de nacionalidad colombiana en necesidad

¹¹⁶ ONU. Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados. *Protección de Refugiados en América Latina: Buenas prácticas legislativas*. <http://www.acnur.org/t3/que-hace/proteccion/proteccion-de-refugiados-en-america-latina-buenas-practicas-legislativas/> (Acceso:10/12/2013).

¹¹⁷ Desde el año 2000 al 2013, el Ecuador ha recibido 165.509.435 solicitudes de refugio y ha reconocido formalmente el estatuto de persona refugiado a 55.327 personas, de las cuales el 98.4% son colombianas. Capítulo I, p. 17.

¹¹⁸ Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio e integración, Dirección General de Refugiados. *Política del Ecuador en Materia de Refugio*. Quito, 2011, p. 33. http://www.acnur.org/t3/fileadmin/Documentos/RefugiadosAmericas/Ecuador/Politica_del_Ecuador_en_materia_de_refugio.pdf?view=1 (acceso: 03/02/2014).

de protección internacional que se encontraban en el país. Parte esencial de esta política fue la implementación del “Sistema de Registro Ampliado” en el año 2009, con lo cual se reconoció la condición de refugiado a 27.740 personas colombianas, y se documentó como solicitantes a otras 1.169 personas.¹¹⁹

Sin embargo, en un informe del Departamento de Inteligencia Antidelincuencial de la Policía Nacional del Ecuador del año 2011, se afirma que:

El Sistema de Registro Ampliado en el año 2009, regularizó a muchos extranjeros sin que se hiciera un análisis profundo a los solicitantes, lo que conllevó a que se hayan filtrado antisociales de las más diversas índoles delictivas, cuyos resultados se manifiestan en el corto plazo, reflejados a su vez en el aumento de los índices de inseguridad en el país.¹²⁰

En tal virtud, la Unidad de Estadística de la Dirección Nacional de la Policía Judicial e Investigaciones realizó un análisis comparativo de los ciudadanos no nacionales detenidos que constan como personas refugiadas reconocidas en los años 2009, 2010 y 2011, del cual se desprende la siguiente información:

Tabla 2. Número de personas refugiadas detenidas durante los años 2009, 2010 y 2011

Año	Total de Extranjeros Detenidos	Total de refugiados detenidos	Porcentaje
2009	803	130	15,9%
2010	975	173	17,9%
2011	421	52	12,6%
Total	2199	356	16,2%

Fuente: Franco, 2011, p. 3.

¹¹⁹ ONU. Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados. “La Protección Internacional de Refugiados en las Américas”. *Óp. cit.*, p.77.

¹²⁰ Patricio Franco López. Policía Nacional del Ecuador. *Análisis sobre ciudadanos extranjeros con estatus de refugiados en el Ecuador, que han sido detenidos en el Periodo 2009-2011*. Memorando 06645-CG-2011 del 15 de julio de 2011, p.3.

Tabla 3. Nacionalidad de las personas refugiadas detenidas durante los años 2009, 2010 y 2011

Nacionalidad	Nacionalidad de las personas detenidas refugiadas	Porcentaje
Colombia	352	99,2%
Afganistán	1	0,3%
Pakistán	1	0,3%
Guinea	1	0,3%
Total	355	100,0%

Fuente: Franco, 2011, p. 3.

Asimismo, en el mencionado informe se concluye que debido a la cercanía geográfica con Colombia y las características del conflicto Colombiano, varios de los ciudadanos colombianos que buscan ingresar al Ecuador, son presuntos delincuentes alineados o no a los grupos irregulares armados de Colombia, varios de ellos con la intención de apoyar la logística de diferentes frentes subversivos que operan al otro lado de la frontera ecuatoriana.¹²¹

Por otro lado, varios sectores sociales y medios de comunicación tendían a culpar a personas de otras nacionalidades de las situaciones de violencia o inseguridad urbana.¹²² Inclusive el ex representante del ACNUR en Ecuador expresó que varios medios de comunicación promueven la xenofobia contra los refugiados colombianos cuando los asocian directamente con la delincuencia.¹²³

En tal virtud, el gobierno ecuatoriano en el año 2011, realiza una serie de cambios en la normativa interna que regula el derecho al refugio, con la finalidad de evitar que quienes no merezcan, no obtengan protección internacional por parte del Estado.¹²⁴

¹²¹ *Ibíd.*

¹²² Diario El Universo. “Delincuentes se Mimetizan entre los miles de refugiados”. <http://www.eluniverso.com/2010/12/19/1/1447/delincuentes-mimetizan-miles-refugiados.html> (acceso: 28/03/2014).

¹²³ Diario El Hoy. “ACNUR: Xenofobia se reproduce en los medios de comunicación”. <http://www.hoy.com.ec/noticias-ecuador/acnur-xenofobia-se-reproduce-en-medios-de-comunicacion-428028.html> (acceso: 28/03/2014).

¹²⁴ Paúl Mena Erazo. BBC MUNDO. “Ecuador: ahora será mas difícil ser refugiado”. http://www.bbc.co.uk/mundo/noticias/2011/06/110623_ecuador_refugiados_rg (acceso 28/03/2014)

Así, una de las primeras acciones fue el Acuerdo Ministerial del Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio e Integración No. 000003 de enero de 2011, a través del cual se instauró una fase de admisión a trámite en el procedimiento de reconocimiento de la condición de persona refugiada, por las cuales se puede rechazar una solicitud de refugio si esta es manifiestamente infundada o abusiva.

Desde esta misma concepción, el Presidente de la República calificó de “laxo” al procedimiento para otorgar la condición de persona refugiada en el Ecuador y manifestó que “se endurecieron drásticamente los procedimientos para determinar la condición de persona refugiada y que se exigirán muchos más requisitos”. De igual manera, mencionó que el procedimiento tenía ciertas deficiencias, existían abusos y éste no se controlaba bien, inclusive, “algunas veces delincuentes pedían refugio y eran reconocidos como refugiados”.¹²⁵

En esta misma línea, durante el año 2011 se realizaron las mesas de trabajo sobre “la política migratoria en el Ecuador”, las mismas que eran lideradas por el Ministerio Coordinador de la Seguridad. Producto de este trabajo interinstitucional fue precisamente que se promulgó el Decreto 1182 el 30 de mayo del 2012 y se planteó la revocatoria de varias visas de refugio otorgadas en registro ampliado, bajo la figura de la revisión del caso contemplada en el artículo 60 del mismo Decreto, si es que la persona no mantiene vigentes sus documentos de identificación de refugiado reconocido.

Con base en estos cambios se puede observar que en los últimos años ha existido una reducción significativa de las solicitudes admitidas de personas que han solicitado el reconocimiento de su condición de personas refugiadas.

¹²⁵ *Ibíd.*

Tabla 4. Solicitudes de Refugio presentadas y reconocidas durante los años 2011, 2012 y 2013

	Solicitudes de refugio presentadas	Solicitudes de refugio reconocidas	Porcentaje de solicitudes de refugio reconocidas
Año 2011	14207	2559	18.01%
Año 2012	12099	1577	13.03%
Año 2013 (hasta septiembre)	8280	513	6.19%

Fuente: Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana, 2014

Por las estadísticas expuestas, se puede observar que en un lapso de 3 años el índice de aceptación de las solicitudes de refugio se ha reducido considerablemente.

Además, se ha venido generando un proceso de estigmatización a nivel social en conjunto sobre la percepción social que se tiene del solicitante de refugio y refugiado reconocido. En muchas ocasiones se les atribuye situaciones de inseguridad ciudadana y actos de violencia, que no necesariamente corresponden a esa realidad. Cabe mencionar que estos patrones culturales no solamente influyen en el tratamiento que reciben los refugiados y solicitantes de refugio por parte de la sociedad, sino que también influyen en la forma de pensar de los propios funcionarios públicos y afectan en el proceso de reconocimiento de la condición de persona refugiada¹²⁶.

Por lo expuesto, se observa que la razón que motivó al Estado ecuatoriano a imponer una restricción temporal de 15 días para presentar la solicitud de refugio obedece a un tema de seguridad nacional.

2.1.1 Marco Normativo de la Seguridad Ciudadana en el Ecuador

Ahora bien, la Constitución de la República reconoce y garantiza a todas las personas y colectivos, el derecho a gozar de una cultura de paz, integridad personal,

¹²⁶ Comisión IDH. Cesión 146, 02 de noviembre del 2012. Afirmación realizada por Juan Pablo Albán, Director de la Clínica Jurídica de la Universidad San Francisco de Quito, durante la intervención en la Cesión 146. Washington D.C., 2 de noviembre de 2012. http://www.google.com.ec/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=3&ved=0CD4QtwIwAg&url=http%3A%2F%2Fpoderes.com.ec%2F2013%2Fdia-mundial-del-refugiado-perspectivas-en-torno-al-refugio-en-ecuador%2F&ei=qco5U42_A-ilsQT34YQGQBQ&usg=AFQjCNFXzc6aRHxG89SeBEYn2vppN8tzLg&sig2=zySgCoOs71Sb9f3aN8Hydg&bvm=bv.63808443,d.cWc (acceso 31/03/2014).

seguridad humana; protección integral y armonía con el Buen Vivir, por lo cual, el Estado ecuatoriano está obligado a realizar toda acción que sea necesaria para garantizar la seguridad de sus habitantes.

Con el fin de hacer efectiva la obligación que tiene el Estado ecuatoriano de promover la seguridad humana, se adopta un enfoque integral de seguridad, que tiene como finalidad garantizar y proteger los derechos humanos y libertades de sus habitantes, la gobernabilidad, la aplicación de la justicia, el ejercicio de la democracia, la solidaridad, la reducción de vulnerabilidades, la prevención, protección, respuesta y remediación ante riesgos y amenazas.¹²⁷

Este nuevo enfoque se caracteriza por situar al ser humano como eje principal y transversal, incorporando a la ciudadanía como actor protagónico de los procesos de seguridad individual y colectiva. Así también, recoge la visión multidimensional de la seguridad que incluye a las amenazas tradicionales y las nuevas amenazas, preocupaciones y otros desafíos de la seguridad. Además, incorpora a la consolidación de la paz, el desarrollo integral y la justicia social; y se basa en valores democráticos; el respeto, la promoción y defensa de los derechos humanos, la solidaridad, la cooperación y la soberanía nacional.¹²⁸

En tal sentido, obedeciendo al mandato constitucional existen diversas normas jurídicas y planes orientados a proteger la seguridad humana.

La Constitución reconoce en el artículo 3, numeral 8, que:

Son deberes primordiales del Estado garantizar a sus habitantes el derecho a una cultura de paz, a la seguridad integral y a vivir en una sociedad democrática y libre de corrupción.

En el artículo 341 de la misma normativa, señala que:

¹²⁷ Plan Nacional de Seguridad Integral. Ministerio de Coordinación de Seguridad. 2011, p. 14.

¹²⁸ *Ibíd.*

El Estado generará las condiciones para la protección integral de sus habitantes, que aseguren los derechos y principios reconocidos en la Constitución, en particular la igualdad en la diversidad y la no discriminación, y priorizará su acción hacia aquellos grupos que requieran consideración especial por la persistencia de desigualdades, exclusión, discriminación, violencia, o en virtud de sus condición etaria, de salud o de discapacidad.

En el artículo 393 señala que:

El Estado garantizará la seguridad humana a través de políticas y acciones integradas para asegurar la convivencia pacífica de las personas, promover una cultura de paz y prevenir las formas de violencia y discriminación y la comisión de infracciones y delitos, y la creación de estas políticas se encargarán los órganos especializados en los diferentes niveles de gobierno.

Así también, la Ley de Seguridad Pública y del Estado, tiene por objeto regular la seguridad integral del Estado democrático de derechos y justicia y todos los habitantes del Ecuador, garantizando el orden público, la convivencia, la paz y el buen vivir, en el marco de sus derechos y deberes como personas naturales y jurídicas, comunidades, pueblos, nacionalidades y colectivos.¹²⁹

En la misma base legal, el artículo 3 se alude a:

Una garantía de seguridad pública, en la que es deber del Estado promover y garantizar la seguridad de todos los habitantes, comunidades, pueblos y nacionalidades y colectivos del Ecuador, y de la estructura del Estado, a través del Sistema de Seguridad Pública y del Estado, responsable de la seguridad pública y del Estado con el fin de coadyuvar al bienestar colectivo, al desarrollo integral, al ejercicio pleno de los derechos humanos y de los derechos y garantías constitucionales.

Por otro lado el artículo 5 expresa que:

El sistema de seguridad pública y del Estado está conformado por la Presidencia de la República, quien lo dirige, las entidades públicas, las políticas, los planes, las normas, los recursos y los procedimientos, con sus interrelaciones, definidos para cumplir con objeto de la presente ley; y, las organizaciones de la sociedad que coadyuven a la seguridad ciudadana y del Estado.

¹²⁹ Ley de Seguridad Pública y del Estado. Artículo 1. Registro Oficial Suplemento 35 de 28 de septiembre de 2009.

De igual manera el artículo 23 de la seguridad ciudadana expresa que:

La seguridad ciudadana es una política de Estado, destinada a fortalecer y modernizar los mecanismos necesarios para garantizar los Derechos Humanos, en especial el derecho a una vida libre de violencia y criminalidad, la disminución de los niveles de delincuencia, la protección de víctimas y el mejoramiento de la calidad de vida de todos los habitantes del Ecuador.

Adicionalmente, se ha desarrollado el Plan Nacional de Seguridad Integral, que establece como uno de sus ámbitos la justicia y la seguridad ciudadana. Este ámbito contiene dos esferas fundamentales para la seguridad con enfoque integral. La primera está orientada a garantizar la justicia oportuna independiente y de calidad para todas las personas en el Ecuador, acompañada por la promoción de la paz social, la plena vigencia de los derechos humanos, la garantía del libre ejercicio de cultos, y el mejoramiento del sistema de rehabilitación social.

La segunda, centrada en la seguridad ciudadana y el orden público, la cual constituye una política de Estado destinada a fortalecer y modernizar los mecanismos necesarios para garantizar los derechos humanos, una vida libre de violencia y criminalidad, la disminución de los niveles de inseguridad y delincuencia, la protección a las víctimas del delito, un ambiente de orden y paz social y el mejoramiento de la calidad de vida de todos los habitantes de nuestro país.¹³⁰

Con base en lo expuesto, es claro que el Estado ecuatoriano ha establecido una política de seguridad humana dirigida a proteger la paz y la vigencia de los derechos humanos de cualquier acto u omisión que pueda ocasionar un daño.

Ahora bien, por un lado el Estado ecuatoriano reconoce el derecho al refugio y por otro reconoce el derecho a la seguridad humana. En tal sentido, si partimos de la premisa de que existen personas refugiadas que abusando de su condición han transgredido la seguridad humana era lógico que el Estado ecuatoriano fije límites al ejercicio del derecho al refugio con el fin de precautelar la seguridad de sus habitantes. Sin embargo, si bien el derecho al refugio no tiene un carácter absoluto y por ende tiene la posibilidad de ser limitado, es necesario realizar un juicio de proporcionalidad que

¹³⁰ Plan Nacional de Seguridad Integral. Ministerio de Coordinación de Seguridad. *Óp. cit.*, p. 17.

nos permita verificar si el límite temporal de 15 días para solicitar refugio obedece o no a un tema de seguridad, sobretodo, considerando que las personas refugiadas que cometieron actos ilícitos atentando a la seguridad ciudadana hasta el año 2011 correspondían, únicamente, al 0.60% de todas la personas que se encontraban reconocidas en el Ecuador bajo la protección del estatus de refugiado/a.¹³¹

2.2 El principio de proporcionalidad aplicado al límite temporal de 15 días para solicitar refugio en el Ecuador

En el paradigma de Estado Constitucional de derechos y justicia subyace la idea de garantismo, la cual proclama una estructura que “protege derechos fundamentales”. El rol que supone la garantía implica un desafío central al paradigma constitucional, entendido como un sistema de vínculos y controles a los poderes públicos y privados en defensa de los derechos fundamentales de las personas¹³².

Así también, dentro del Estado constitucional son inherentes las prohibiciones de arbitrariedad y de exceso, que conducen a un ejercicio razonable- en sentido amplio y estricto- del poder público, promovido en todo ámbito social a través del orden jurídico. En tal virtud, el garantismo hace del derecho un sistema de vínculos al poder para la tutela de los derechos frente a cualquier abuso de este.¹³³

Ahora bien, si el garantismo busca que exista una protección a los derechos establecidos en la Constitución contra el abuso de los poderes públicos, implica, entonces, “que el orden jurídico impuesto sea producto de actos y decisiones del poder racional que conlleven a una mayor protección efectiva de los derechos y que no sea producto, únicamente, sobre la base de la voluntad de quien la realiza, sin motivo

¹³¹ 53.342 personas reconocidas como refugiadas en el Ecuador en el año 2011. Dirección de Refugio, Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana. <http://www.mmree.gob.ec/refugiados/estadísticas/indice.html> (acceso: 30 de marzo de 2014).

¹³² Cfr. Carolina Silva. “Las garantías de los derechos ¿Invención o reconstrucción?” *Neoconstitucionalismo y Sociedad*. Serie Justicia y Derechos Humanos. Quito: MJDHC, Quito, 2008. p.53.

¹³³ Cfr. Alexi Robert. “Teoría de la Argumentación Jurídica” . *La teoría del discurso racional como teoría de la fundamentación jurídica*. Centro de Estudios Constitucionales. Traducción de Manuel Atienza. Madrid, 1989, p. 359.

alguno”.¹³⁴ Así, en el tema que nos compete en la presente disertación de tesis, cualquier regulación de que sea objeto el derecho al refugio debe situarse siempre en un campo de garantía y no de arbitrariedad.

Sin embargo, aquí surge una divergencia entre los derechos y la potestad del Estado de regularlos, por lo cual, surge la necesidad de encontrar técnicas que permitan descubrir una verdadera conformidad de las disposiciones reglamentadoras con la Constitución y realizar una limitación correcta de los derechos. Así también, es necesario realizar un control sobre el contenido de una disposición legal que se lo hace teniendo en consideración la finalidad o finalidades de ésta, y los medios empleados, y analizando la relación entre unos y otros, y su conformidad con la Constitución.¹³⁵

Ahora bien, es necesario aplicar el principio de proporcionalidad a la disposición del Decreto 1182 de presentar la solicitud de refugio en un plazo de 15 días, con el fin de verificar si la misma es razonable o no. No obstante, antes de pasar a este punto es necesario indiciar que si bien el Estado ecuatoriano y, propiamente, la autoridades a cargo del tema de refugio no han establecido oficialmente que la imposición de un procedimiento más restrictivo para solicitar protección internacional sea a consecuencia de actos delictivos cometidos por un grupo de personas con la calidad de refugiados y que, por tal razón, es necesario proteger la seguridad ciudadana, no se puede pensar que el Decreto 1182 es un acto normativo emitido sin razón alguna, puesto que, como señalamos anteriormente, cualquier regulación a los derechos esgrimidos en la Constitución debe ser razonable y debe tener una motivación legítima, pues de lo contrario sería producto de un ejercicio de arbitrariedad.

En tal sentido, el principio de proporcionalidad responde especialmente a “la necesidad de asegurar la supremacía del contenido de las normas relativas a derechos fundamentales frente a la necesaria regulación legislativa. Estriba a grandes rasgos, en que toda providencia de autoridad restrinja el alcance de un derecho-u otro principio constitucional- solo en la medida estrictamente indispensable para alcanzar un fin

¹³⁴ Cfr. Rubén Sánchez. “El Principio de Proporcionalidad”. Instituto de Investigaciones Jurídicas Mexicanas, México: UNAM, 2007, p. 18.

¹³⁵ Cfr. Mariano Sapag. *El principio de proporcionalidad y razonabilidad como límite constitucional al poder del Estado*. Chía: Universidad de la Sabana, 2008, p. 162. <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=72011607008> (acceso 02/03/2014).

constitucionalmente lícito, de conformidad con la prohibición de exceso en el ejercicio del poder, inherente al Estado Constitucional, así que es un criterio que sirve para determinar si la imposición de límites en un derecho es legítima o no.¹³⁶

El principio de proporcionalidad está compuesto por tres subprincipios: idoneidad, necesidad y proporcionalidad, *stricto sensu*, estos elementos ayudan a determinar si una medida legislativa interviene un derecho fundamental legítimamente y si lo hace de un modo excesivo respecto de la imprescindible satisfacción de un fin constitucionalmente lícito. En ese sentido, para estimar lícita una medida legislativa que limite un derecho fundamental tiene que aprobar un test de proporcionalidad con cada uno de los criterios mencionados, basta que repruebe alguno de ellos para tenerla por desproporcionada y, por consiguiente, ilegítima.¹³⁷

Usualmente, se entiende que el test de proporcionalidad es un examen de ponderación entre dos principios jurídicos, se dice que cuando una norma “restringe” un derecho fundamental, solo es admisible si el Estado tiene razones suficientes para su implementación, con lo que el principio perseguido por la norma debe ser “proporcionado” al principio que protege el derecho fundamental restringido.¹³⁸

A continuación se analizará si el plazo de 15 días es una limitación que se adecua al principio de proporcionalidad y a sus subprincipios:

Previo a analizar los subprincipios, es necesario remarcar, nuevamente, que, a mi juicio, los hechos que motivaron a implantar un requisito de 15 días para presentar la solicitud de refugio obedecen a que existieron, de acuerdo al informe del Ministerio del Interior, actos delictivos cometidos por personas reconocidas como refugiados por el Estado ecuatoriano por lo que la finalidad que persigue tal disposición es tutelar la seguridad ciudadana y prevenir que más personas, en condición de refugiada, cometan actos contrarios a la ley. Dicha finalidad es legítima, puesto que un deber del Estado es

¹³⁶ Cfr. Rubén Sánchez. El Principio de Proporcionalidad. Instituto de Investigaciones Jurídicas Mexicanas, México. *Óp.*, cit. 20.

¹³⁷ *Id.* p. 39.

¹³⁸ *Ibíd.*

velar por la seguridad de todos sus habitantes. Así también, es una finalidad que persigue un bien común, es decir, precautelar la seguridad ciudadana.

Ahora, en función de esta finalidad aparentemente legítima, este requisito parecería razonable en el procedimiento para solicitar refugio, sin embargo, es necesario verificar si también es idóneo, necesario y proporcional.

a) Subprincipio de idoneidad o adecuación de la medida limitativa concreta al fin perseguido con el límite impuesto al derecho.

Como ha establecido el Tribunal Constitucional español, el primer canon para precisar la proporcionalidad de una medida es que ésta sea susceptible de alcanzar el objetivo perseguido con ella: limitar el derecho como única forma para alcanzar un determinado propósito, el cual debe ser, además, constitucionalmente lícito. Es decir que la medida adoptada debe ser eficaz frente a la finalidad que se persigue¹³⁹.

Si en el acceso a un procedimiento de refugio es necesario establecer un plazo para evitar que personas que pudieran cometer actos delictivos tengan acceso a tal procedimiento, el bien constitucional de la seguridad ciudadana puede justificar un límite al ejercicio al derecho al refugio y justificar tal imposición. Pero esa limitación temporal solo está justificada si su objeto sirve para proteger la seguridad ciudadana y no, por ejemplo, para evitar que personas que sí necesitan protección internacional puedan acceder al procedimiento.

Ahora, de acuerdo a la lógica del Estado ecuatoriano, la fijación de una limitación de carácter temporal para presentar la solicitud de refugio con el objetivo legítimo de precautelar la seguridad ciudadana es idónea para evitar que personas en situación de protección internacional cometan actos delictivos. Sin embargo, esta limitación no cumple con este subprincipio de idoneidad porque limitar temporalmente el acceso al procedimiento de refugio no garantiza que sea una medida eficaz para lograr velar por la seguridad

¹³⁹ Ignacio Villaverde. “El principio de Proporcionalidad y la Interpretación Constitucional”. *La resolución de Conflictos entre derechos fundamentales*. Serie Justicia y Derechos Humanos. Quito, Ecuador 2008, p.243.

ciudadana, más bien lo que ocasiona esta limitación temporal es que las personas que buscan refugio no puedan ejercer este derecho por contar con un plazo restrictivo de 15 días y, aún más, cuando al presentar una solicitud fuera de plazo ni siquiera es admitida.

b) Subprincipio de necesidad

Este subprincipio dispone que la medida que restrinja un derecho, sea estrictamente indispensable para satisfacer un fin legítimo. En cuanto a la medida de 15 días para presentar la solicitud de refugio, dicha medida sería necesaria porque el fin legítimo que persigue es el de precautelar la seguridad ciudadana. Sin embargo, es necesario observar dos condiciones para que sea necesaria: 1) Debe ser la medida menos gravosa para el derecho afectado, entre diversas opciones igualmente idóneas para conseguir el fin mencionado; 2) No deben existir otras opciones para satisfacer el fin perseguido o las disposiciones disponibles deben afectar el derecho intervenido en una medida mayor.

Así también, el Tribunal Constitucional Español señala que la exigencia de necesidad o intervención mínima, consiste, en que la medida limitativa debe ser necesaria e imprescindible para alcanzar el fin perseguido con el límite, en el sentido, de que no debe existir otro medio menos oneroso para lograrlo. La medida restrictiva no solo debe ser idónea material y funcionalmente para limitar el derecho en razón de su fundamento; además, de entre las posibles maneras de imponer la medida restrictiva, solo cabe elegir la forma o el medio que resulte menos gravoso para alcanzar aquella finalidad.

Ahora bien, si el fin legítimo que hace necesaria la imposición del límite temporal para presentar la solicitud de refugio, es garantizar la seguridad ciudadana, creo que existen otras maneras que permitan cumplir ese fin, por ejemplo, aumentar el control policial, sin embargo, esta medida a más de no ser la única para conseguir ese fin, tampoco es la menos gravosa, ya que el establecimiento de este límite ha ocasionado que personas solicitantes de

refugio sean expuestas a una deportación y, por ende, a colocarles en una situación de peligro para su vida e integridad física.

En tal sentido, el límite temporal de 15 días no se ajusta al subprincipio de necesidad, en vista de que esta medida no es indispensable para resguardar la seguridad ciudadana, como tampoco es la menos gravosa, pues afecta innecesariamente el ejercicio al derecho al refugio en el momento en que las solicitudes son inadmitidas a trámite y la persona se ve obligada a regresar a una situación de vulnerabilidad de la que, precisamente, estaba buscando protección internacional.

c) Subprincipio de proporcionalidad.-

Este subprincipio obedece a que exista proporcionalidad en sentido estricto entre el sacrificio exigido al derecho fundamental limitado por esa medida y el concreto derecho, bien o interés jurídico que pretenda garantizarse con aquél límite. En tal sentido, debe existir una relación de equivalencia entre el fin legítimo que se persigue, precautelar, en este caso, la seguridad ciudadana, y la intervención en el derecho limitado.

En tal virtud, más que una ponderación entre dos principios en conflicto, significa realizar una comparación de los costos y beneficios del límite impuesto, es decir, que debe ser equitativa en el reparto de los sacrificios.

Ahora bien, al momento de verificar la proporcionalidad de la limitación impuesta, no se derivan más beneficios para resguardar la seguridad ciudadana sino que además causa perjuicio en mayor medida al derecho limitado, porque al momento en que se restringe temporalmente el acceso al derecho al refugio, la persona solicitante de tal condición puede ser sujeta a procesos de deportación o expulsión, lo que implica, además, colocarles en una situación de peligro para su vida e integridad personal.

Por lo expuesto, la medida impuesta que limita el ejercicio al derecho al refugio no es proporcional, en vista de que no cumple con los subprincipios señalados.

2.3 El plazo de 15 días para solicitar refugio como limitante temporal al principio de prohibición de restricción normativa de los derechos y garantías establecidos en la Constitución

Ahora bien, otro de los principios de aplicación de los derechos que establece la Constitución en su artículo 11 numeral 4 se refiere a que ninguna norma jurídica podrá restringir el contenido de los derechos ni el de las garantías constitucionales. No obstante, el Decreto 1182 al establecer un requisito que limita el ejercicio al derecho a solicitar refugio, por medio de un debido procedimiento administrativo, puede desembocar en la prohibición constitucional de restringir el contenido del derecho a solicitar refugio.

Tal prohibición tiene relación directa con lo siguiente:

- a) **Supremacía de la Constitución**¹⁴⁰.- Al momento en que la Constitución reconoce expresamente un derecho y una garantía, reconoce un mínimo que no puede ser disminuido. Irrespetar el mínimo, a través de una norma jurídica inferior de cualquier jerarquía-en este caso el Decreto 1182- significaría que la Constitución está siendo irrespetada y que, por tanto, esa norma se torna inválida. La prohibición de restricción no impide que no pueda existir regulación, sin embargo, la regulación debe ir orientada a ampliar los mínimos de los derechos o de las garantías, desarrollar los derechos, ampliar los márgenes de protección y facilitar las condiciones para su aplicación. En tal sentido, cualquier regulación secundaria que se realice en materia de refugio debe ir orientada a ampliar su contenido y su margen de protección y facilitar las condiciones para que el derecho al refugio sea ejercido. Sin embargo, la regulación contenida en el Decreto 1182 sobre el plazo que tiene una persona para presentar una solicitud de refugio no cumple con esta función sino que,

¹⁴⁰ Ramiro Ávila Santamaría. “Los principios de aplicación de los derechos”. *La Constitución del 2008 en el contexto andino, Análisis desde la doctrina y el derecho comparado. Óp. cit.*, p. 55.

por el contrario, disminuye la protección de las personas que buscan refugio y restringe el derecho al refugio por un simple requisito de admisibilidad.

- b) Principio pro homine¹⁴¹.**- El artículo 11 numeral 5 de la Constitución señala que en materia de derechos y garantías constitucionales, las servidoras y servidores públicos, administrativos o judiciales, deberán aplicar la norma y la interpretación que más favorezca a su efectiva vigencia.

Ahora bien, por un lado la norma constitucional establece el derecho al refugio y, por otro, existe un decreto de carácter reglamentario que determina que para presentar la solicitud de refugio la persona que lo solicita tiene 15 días posteriores a su ingreso al territorio ecuatoriano para hacerlo, esta disposición no debería ser observada, en vista de que es una disposición restrictiva y por el principio pro homine deberá entenderse que la norma sospechosa de restringir derechos, no deberá ser aplicada.

- c) Principio de progresividad¹⁴².**- el mandato de no restricción en la regulación de derechos está íntimamente vinculado con la garantía normativa. En tal virtud, el Decreto 1182, que fue emitido en virtud de la potestad normativa que tiene el Presidente de la República, debe brindar una garantía normativa que permita el alcance, ámbito de protección personas que las disfrutan, autoridades que aplican, en relación al derecho al refugio, sea progresivo. Sin embargo, la restricción temporal se constituye en una medida regresiva en el contenido del derecho al refugio, sobre todo, considerando que, como se explicó anteriormente, los anteriores reglamentos para la aplicación del estatuto de refugiado en el Ecuador, no establecían plazos fatales para la presentación de la solicitud de refugio. En tal sentido, el Decreto 1182 a través de su disposición restrictiva de presentar la solicitud de refugio, es una norma jurídica que restringe el contenido del derecho al refugio, en vista de que este plazo dificulta el ejercicio del derecho a solicitar refugio, disminuye su alcance y atenta contra la protección de los solicitantes de refugio.

¹⁴¹ *Id.*, p 56.

¹⁴² *Ibíd.*

2.4 El plazo de 15 días como limitante temporal para el ejercicio al derecho al debido proceso administrativo para determinar la condición de refugiado

Una de las características fundamentales de los derechos humanos es la interdependencia, aquella se refiere a la relación que existe entre los derechos, es decir que si un derecho no se lo ejerce o se lo viola, dicha afectación será sucesiva a otros derechos. Es por ello que al existir una limitación arbitraria que vulnere un derecho, significará una vulneración en cadena.

Si bien el derecho al refugio, en la presente disertación de tesis, es el principal derecho en análisis, éste debe ser analizado en conjunto con el derecho a un debido proceso, en vista de que el reconocimiento de persona refugiada no puede ser reconocido sin que medie un procedimiento administrativo que ha sido establecido por el Decreto 1182. En tal virtud, es necesario analizar cómo la limitación temporal de 15 días para presentar la solicitud de refugio también afecta a que el derecho a solicitar refugio sea ejercido mediante un debido procedimiento administrativo.

Ahora bien, antes de analizar el derecho a un debido proceso en la determinación de la condición de persona refugiada es necesario aclarar que el procedimiento para solicitar refugio tiene dos momentos, por un lado, el plazo de 15 días dentro de los cuales una persona puede presentar la solicitud, el mismo que es un momento primario de acceso al procedimiento y, por otro, el momento en que ha transcurrido el plazo de 15 días para presentar la solicitud de refugio. Esta precisión es importante señalar con el fin de diferenciar que el acceso a un procedimiento es distinto del acceso a la administración de justicia. A partir de esta puntualización se analizará como afecta la negativa de admisión a trámite de una solicitud de refugio una vez que ha caducado el plazo de 15 días a la tutela judicial efectiva y al debido proceso.

El artículo 75 de la Constitución señala que:

Toda persona tiene derecho al acceso gratuito a la justicia y a la tutela efectiva, imparcial y expedita de sus derechos e intereses, con sujeción a los principios de inmediación y celeridad, en ningún caso quedará en indefensión. El incumplimiento de las resoluciones judiciales será sancionado por la ley.

Adicionalmente, el artículo 76 de la Constitución señala que en todo proceso en que se determinen derechos y obligaciones de cualquier orden se asegurará el derecho al debido proceso.

Este derecho posee una especial importancia al cumplir con la función constitucional clave de garantía de la adecuada tutela de derechos u obligaciones que están bajo consideración de una autoridad sea judicial o administrativa. La disposición constitucional sobre el derecho al debido proceso no se refiere únicamente a un debido proceso en materia judicial o penal, sino que hace alusión a que el debido proceso debe ser respetado y garantizado en cualquier tipo de procedimiento, incluyendo, uno de carácter administrativo.

Ahora bien, una de las principales características que ostenta el Estado Constitucional de Derechos y Justicia, es que los derechos están concebidos como su principio y fin, y es a través de ellos que se fijan los límites al poder público y privado. En tal virtud, el debido proceso cumple integralmente su función de ser garante y estándar en todo proceso respecto de la actuación de los operadores de justicia y, en general, de toda autoridad administrativa.¹⁴³

Dada la importancia que posee el derecho al debido proceso ha sido ampliamente desarrollado en la doctrina, así tenemos los siguientes conceptos:

Para Julio César Trujillo el debido proceso es un derecho de todo ser humano que se encuentre en forma transitoria o permanente en el territorio ecuatoriano, siempre que esté sometido a un proceso en el que va a decidirse un conflicto de sus derechos con los

¹⁴³ Cfr. Jorge Portocarrero. *El derecho al debido proceso en el Sistema Interamericano de Derechos Humanos XVII congreso Latinoamericano Nacional de Derecho Penal y Criminología*. Lima: Universidad Nacional de San Marcos, 2005. p. 147.

de otros que reclaman lo contrario y comprende, a su vez, varios derechos y garantías.¹⁴⁴

La Corte Constitucional Ecuatoriana define al debido proceso como la función básica de proteger a las personas de las ilegalidades que pudieren cometer los órganos estatales o los funcionarios en un procedimiento legal o judicial de la índole que fuera.¹⁴⁵

La Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH) define al debido proceso como un medio para asegurar en la mayor medida posible, la solución justa de una controversia.¹⁴⁶

En palabras de Couture, el debido proceso representa algo más que la simple garantía de un proceso. Es la garantía misma del derecho justo.¹⁴⁷

En consecuencia, podemos definir al debido proceso de dos maneras. Por un lado, es un derecho que tienen todas las personas y, por otro, es el conjunto de reglas y garantías previamente establecidas en la ley que deben ser observadas y respetadas en todo proceso judicial o administrativo con la finalidad de evitar la arbitrariedad de la autoridad y, por consiguiente, tutelar los derechos de los individuos.

A partir de la conceptualización del debido proceso se puede observar que éste posee una doble dimensión, una sustantiva o material y otra procesal y adjetiva.

En cuanto a la dimensión sustantiva o material se refiere al derecho que tienen los individuos para obtener una sentencia justa y motivada que ponga fin al conflicto jurídico y tutele sus derechos.¹⁴⁸ Ahora, en el procedimiento de determinación de la

¹⁴⁴ Cfr. Julio Cesar Trujillo. *Constitucionalismo Contemporáneo, teoría procesos, procedimientos y retos*. Quito: Corporación Editora Nacional, 2013, p. 139.

¹⁴⁵ Cfr. Suplemento del registro oficial No. 97 del 20 de diciembre de 2009. Pág.74.

¹⁴⁶ Elizabeth Salmón. *El derecho al debido proceso en la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos*. Instituto de Democracia y Derechos Humanos de la Pontificia Universidad Católica del Perú. Lima: PUCP, 2012, p. 24.

¹⁴⁷ Eduardo Couture. *Fundamentos del Derecho Procesal Civil*, Cuarta Edición. Montevideo: Editorial IB, 2010, p. 121.

¹⁴⁸ Luis Molina. *Análisis de las garantías del debido proceso en la justicia indígena: una primera aproximación a la interpretación de los derechos humanos desde la cosmovisión indígena, caso La Cocha 2010*. *Óp. cit.*, p. 13.

condición de persona refugiada, la dimensión formal del debido proceso se refiere al derecho que tienen las personas solicitantes de refugio a obtener una resolución justa y motivada en la que se reconozca o no tal condición, siempre y cuando se esté tutelando sus derechos.

La segunda dimensión del debido proceso es la adjetiva o formal, la cual se refiere a la forma o modo mediante el cual se llega a la adopción de las sentencias o resoluciones judiciales o administrativas con las que se limita o afecta un derecho.¹⁴⁹

La dimensión adjetiva entiende al debido proceso como un conjunto de condiciones que deben cumplirse para asegurar la adecuada tutela, cuyos derechos y obligaciones están bajo consideración judicial o administrativa. Es, entonces, aquella estructura de principios y derechos que corresponden a las partes durante el desarrollo de un proceso judicial o administrativo determinado.¹⁵⁰

Para la Corte IDH, al ser el debido proceso un medio para asegurar en la mayor medida posible, la solución justa de una controversia, éste se apoya en un conjunto de actos de diversas características generalmente reunidos bajo el concepto de debido proceso legal.¹⁵¹ En ese sentido, dichos actos sirven para proteger, asegurar o hacer valer la titularidad o el ejercicio de un derecho y son condiciones que deben cumplirse para asegurar la adecuada defensa de aquéllos cuyos derechos u obligaciones están bajo consideración judicial o administrativa.¹⁵²

En tal virtud, el debido proceso en su aspecto formal se refiere a un conjunto de reglas y garantías en las que deben enmarcarse todo proceso y que deben ser respetadas por las autoridades que ejercen funciones jurisdiccionales y/o administrativas. En cuanto al procedimiento de refugio el debido proceso formal consiste, entonces, en un conjunto de requisitos que deben observarse tanto desde el inicio del procedimiento

¹⁴⁹ Alberto Wray, "El debido Proceso en la Constitución" *Revista Iuris Dictio*. *Óp. cit.*, p. 25.

¹⁵⁰ Cfr. Jorge Portocarrero, "El derecho al debido proceso en el Sistema Interamericano de Derechos Humanos." *Óp. cit.*, p. 148.

¹⁵¹ Elizabeth Salmón. *El derecho al debido proceso en la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos*. *Óp. cit.*, p.103.

¹⁵² Luis Molina. *Análisis de las garantías del debido proceso en la justicia indígena: una primera aproximación a la interpretación de los derechos humanos desde la cosmovisión indígena, caso La Cocha 2010*. *Óp. cit.*, p.13.

administrativo hasta la resolución en la que se reconozca o no la condición de persona refugiada, siempre y cuando ninguno de los requisitos que se observen limiten el derecho a solicitar refugio.

Ahora bien, al ser el procedimiento de solicitud de estatus de refugiado de carácter administrativo, está a cargo de servidoras y servidores públicos que representan al Estado, en vista de lo cual su actuación debe ir enmarcada en su rol de garantes de derechos atinentes a sus competencias, así como también debe estar regido al principio de legalidad, tal como lo establece la Constitución en el artículo 226, el cual señala que:

Las instituciones del Estado, las servidoras o servidores públicos y las personas que actúen en potestad estatal ejercerán solamente las competencias y facultades que les sean atribuidas en la Constitución y en la ley. Tendrán el deber de coordinar acciones para el cumplimiento de sus fines y hacer efectivo el goce y ejercicio de los derechos reconocidos en la Constitución.

Del mismo modo, las servidoras y servidores públicos, a más de regirse a la Constitución, deben regirse al Estatuto del Régimen Jurídico y Administrativo de la Función Ejecutiva (ERJAFE), que es la norma que regula el procedimiento administrativo de la administración pública y sus disposiciones aplican expresamente al Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana, conforme a su artículo 16 apartado b, en concordancia con su artículo primero.¹⁵³

Los artículos 14, 15 y 33 del Decreto 1182 de 2012, que asigna competencias al Ministerio y a sus dependencias como la Comisión para determinar la Condición de los Refugiados en el Ecuador y la Dirección de Refugio, se extiende en sus funcionarios y servidores de la obligación de observar las garantías al procedimiento dispuestas en el ERJAFE.¹⁵⁴

En tal sentido, al referirme a esta normativa quiero hacer hincapié que el marco de actuación de los servidores públicos a cargo del procedimiento administrativo para determinar la condición de refugiado debe sujetarse, únicamente, a lo que está

¹⁵³ Gastón Velásquez. *Las garantías y los recursos en sede administrativa aplicables al procedimiento para determinar la condición de refugiado, un estudio desde la perspectiva del Derecho Administrativo ecuatoriano*. Quito: ACNUR, 2013, p. 9.

¹⁵⁴ *Id.*, p. 9.

establecido en la Constitución, en instrumentos internacionales y en la legislación secundaria, a fin de que se respete y garantice el debido proceso administrativo y los derechos de las personas que solicitan refugio en el Ecuador.

Ahora, cuando nos referimos a la temática de refugio nos estamos refiriendo a una persona que se traslada a otro país porque abruptamente ha surgido en su vida una situación inesperada que le está causando un riesgo inminente a su vida o a su integridad, situación en la que hay alguien o algo que está amenazando la tranquilidad de la persona, motivo por el cual se ve en la necesidad de huir a otro territorio.

Este desplazamiento forzado que sufren las personas en busca de refugio se encaja en un proceso de migración forzada, por lo cual al ser el Ecuador un Estado que reconoce el derecho al refugio y a otros derechos, obligaciones y garantías para las personas refugiadas, debe contar con una adecuada regulación de aquellos procedimientos administrativos que establezcan y/o determinen derechos fundamentales de la persona refugiada que se basen en el principio de buena fe. Esto en virtud de que “ los valores que están en juego en estos trámites, pueden tener consecuencias respecto de la posibilidad de sobrevivir; de trabajar en condiciones dignas; y, de alimentar y educar a su familia”.¹⁵⁵ En tal sentido el derecho al debido proceso administrativo es trascendental y relevante en materia de refugio.

La Convención de 1951, en cuanto al procedimiento para solicitar refugio, no establece requerimientos específicos para los sistemas nacionales para la determinación de condición de persona refugiada, empero, este derecho implica que los solicitantes tengan acceso a procedimientos justos y efectivos.¹⁵⁶

Asimismo, la Convención Americana sobre Derechos Humanos, en su artículo 8.1 protege el derecho a un juicio justo, tanto en “cualquier acusación de índole penal” como en la determinación de “derechos y obligaciones de índole civil, laboral o fiscal o

¹⁵⁵ Comisión Interamericana de Derechos Humanos. *Relatoría Sobre Derechos de los Trabajadores y Miembros de sus familias. Segundo Informe de progreso de la relatoría sobre trabajadores migratorios y miembros de sus familias*. Informe anual de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Documento OEA/Ser./L/V/II.111. Washington D.C, 2001.

¹⁵⁶ ONU. Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados. *Los Derechos Humanos y la Protección de los Refugiados. Modulo auto formativo Volumen II*. 15 de diciembre de 2006, p. 69.

de cualquier otra índole”, por lo cual el procedimiento para solicitar refugio entra en la figura manifestada en el artículo 8.1 ya que es un procedimiento en el que se determinarán derechos y obligaciones. Además, el derecho de buscar y recibir asilo establecido en el artículo 22.7, leído en conjunto con los artículos 8 y 25 del mismo cuerpo normativo, garantiza que la persona solicitante de refugio sea oída por el Estado al que se solicita, con las debidas garantías mediante el procedimiento respectivo.

Así lo ha reiterado la Corte Interamericana de Derechos Humanos en la sentencia *Pacheco Tineo vs. Bolivia*, la cual sostiene que en virtud de la naturaleza de los derechos que podrían verse afectados por una determinación errónea del riesgo o una respuesta desfavorable, las garantías del debido proceso resultan aplicables, en lo que corresponda, a este tipo de procedimientos, que son normalmente de carácter administrativo. En ese sentido, todo procedimiento relativo a la determinación de la condición de refugiado de una persona implica una valoración y decisión sobre el posible riesgo de afectación a sus derechos más básicos, como la vida, la integridad y la libertad personal. De tal manera, aún si los Estados pueden determinar los procedimientos y autoridades para hacer efectivo ese derecho, en aplicación de los principios de no discriminación y debido proceso, se hacen necesarios procedimientos previsibles, así como coherencia y objetividad en la toma de decisiones en cada etapa del procedimiento para evitar decisiones arbitrarias.¹⁵⁷

La Corte IDH, en el mismo fallo, señala que de conformidad con las garantías establecidas en los artículos 8, 22.7, 22.8 y 25 de la Convención, y tomando en cuenta que las directivas y criterios de ACNUR, las personas solicitantes de asilo deben tener acceso a procedimiento para la determinación de tal condición, que permitan un correcto examen de su solicitud, de acuerdo con las garantías contenidas en la Convención Americana, y en otros instrumentos internacionales aplicables.¹⁵⁸

En el caso de las personas migrantes, cuya situación de vulnerabilidad es reconocida por la Corte, cabe resaltar lo establecido por la Opinión Consultiva sobre la

¹⁵⁷ Corte IDH, *Caso Familia Pacheco Tineo vs. Estado Plurinacional de Bolivia*. Fondo. Sentencia de 25 de noviembre de 2013. párr. 157.

¹⁵⁸ Corte IDH, *Caso Familia Pacheco Tineo vs. Estado Plurinacional de Bolivia*. Fondo. Sentencia de 25 de noviembre de 2013. párr. 159.

Condición Jurídica y Derechos de los Migrantes Indocumentados, en el sentido de que el debido proceso es un derecho que debe garantizarse a toda persona, independientemente de su estatus migratorio. En el Caso Vélez Loor vs. Panamá, por su parte, la Corte indicó que las garantías mínimas establecidas en el numeral 2 del artículo 8 de la Convención también deben otorgarse a las personas sometidas a procedimientos migratorios administrativos, las cuales se aplican *mutatis mutandis* en lo que corresponda.¹⁵⁹

A partir de lo expuesto, se denota que el debido proceso es también un derecho que debe ser observado en el procedimiento para solicitar refugio. Sin embargo, el Decreto 1182 al disponer que una vez que ha transcurrido el plazo de 15 días para presentar la solicitud de refugio, ésta no será admitida, limita el ejercicio al derecho a un debido procedimiento administrativo por las siguientes razones:

Al momento de denegar la tramitación de una solicitud por presentarla fuera del plazo de 15 días, se constituye una violación del derecho del solicitante a que su petición sea examinada. Es decir, que vulnera el artículo 66 numeral 23 de la Constitución que señala que toda persona tiene derecho a dirigir quejas y peticiones individuales y colectivas a las autoridades y a recibir atención o respuestas motivadas. En este sentido, una persona solicitante de refugio que no presenta la solicitud en el plazo de 15 días no puede ejercer su derecho de libertad de petición. Además, considerando el contexto de una persona que busca refugio es necesaria que su petición sea analizada de forma individual y con especial consideración de sus circunstancias¹⁶⁰ sociales, económicas y geográficas. De esta forma, el establecimiento de un plazo restrictivo no se adecua al contexto real de este hecho social¹⁶¹. De igual modo, las personas al ingresar al territorio ecuatoriano, sobre todo aquellas que se ubican en zonas rurales, no disponen de información sobre el proceso para solicitar refugio en Ecuador y

¹⁵⁹ Corte IDH, *Caso Vélez Loor vs. Panamá*. Fondo. Sentencia de 23 de noviembre de 2010, párr.142

¹⁶⁰ Esperanza, Orihuela Catayud. *El derecho a solicitar Asilo: Un derecho en fase terminal por las violaciones del derecho Internacional*. Óp., cit. p. 80.

¹⁶¹ Javier Arcentales Illescas. "Horizontes de los Derechos Humanos Ecuador". *Ejercicio de los derechos de las personas inmigrantes y refugiadas en Ecuador durante el año 2012*, Universidad Andina Simón Bolívar. Quito: UASB, 2012, p. 278.

el acceso a las oficinas en las que se presenta formalmente dicha solicitud es limitado, por cuestiones geográficas y costos de movilización.¹⁶²

Por otro lado, el artículo 27 de esta misma normativa contempla el completo rechazo de una solicitud presentada fuera del plazo de 15 días y dispone que esta decisión ni siquiera sea susceptible de apelación. Lo anterior vulnera el derecho a una tutela efectiva pues no permite que la causa de una persona solicitante de refugio sea escuchada. Sin este acceso a un recurso de apelación, se coarta la protección efectiva de los derechos y garantías ciudadanas que son requisitos esenciales de la tutela judicial efectiva. Además, como se analizó anteriormente las autoridades administrativas a cargo de este procedimiento se rigen al ERJAFE, por lo cual, la resolución emitida por la Dirección de Refugio del Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana, es susceptible de impugnación por ser un acto administrativo en virtud del artículo 65 del ERJAFE que establece que:

Es toda declaración unilateral efectuada en ejercicio de la función administrativa que produce efectos jurídicos individuales de forma directa.

En tal sentido de acuerdo al artículo 69 del ERJAFE se señala que:

Todos los actos administrativos expedidos por los órganos y entidades sometidos a este Estatuto serán impugnables en sede administrativa o judicial. La impugnación en sede administrativa será de conformidad de este Estatuto. La impugnación en sede judicial se someterá a las disposiciones legales aplicables.

Así, la negativa de presentar una apelación significa dejar desprovista a una persona solicitante de refugio de que pueda acceder a los órganos jurisdiccionales competentes y obtener de ellos una tutela judicial efectiva, a consecuencia de que el plazo de 15 días es una limitación temporal que impide ejercer plenamente estos derechos.

Adicionalmente, el establecimiento de plazos fatales, en este caso, de 15 días contradice los estándares internacionales, ya que desconoce la posibilidad de reconocimiento de los denominados refugiados “SUR PLACE”, que consiste en brindar

¹⁶² *Ibíd.*

protección a aquellas personas que no son refugiadas al abandonar su país de origen pero que adquieren tal condición posteriormente a raíz de hechos ocurridos en su país durante su ausencia.¹⁶³ Así, si una persona entra en la figura de refugiado “SUR PLACE” contradictoriamente no podría acceder al reconocimiento de persona refugiada por no estar dentro del plazo de 15 días.

Tanto el derecho a ser escuchado así como obtener una tutela judicial efectiva son garantías que deben observarse en un debido procedimiento administrativo con el fin de que se tutele no solo el derecho a un debido proceso, sino también el derecho al refugio puesto que la inobservancia de estas garantías conllevan a vulnerar el principio rector en materia de refugio que es el principio de no devolución.

En resumen, la fijación del plazo de 15 días para presentar la solicitud de refugio limita el ejercicio al debido proceso administrativo, sin considerar que éste es un prerequisite indispensable para la protección de cualquier otro derecho y constituye un verdadero límite a la regulación del poder estatal en una sociedad democrática, lo cual, en última instancia, a punta a dotar al debido proceso de un verdadero carácter democratizador.

2.5 El plazo de 15 días como limitante temporal atentatorio al principio de no devolución

Primeramente, para entrar en el análisis del Principio de no devolución o *non-refoulement* cabe señalar que el artículo 66 numeral 14 de la Constitución del Ecuador establece que:

Las personas extranjeras no podrán ser devueltas o expulsadas a un país donde su vida, libertad, seguridad o integridad o la de sus familiares peligren por causa de su etnia, religión, nacionalidad, ideología, pertenencia a determinado grupo social, o por sus opiniones políticas.

¹⁶³ ONU. Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados. *Glosario de términos claves relativos a la protección internacional de los refugiados*. <http://www.acnur.org/t3/que-hace/proteccion/glosario-de-terminos-claves-relativos-a-la-proteccion-internacional-de-los-refugiados/?type=0&uid=67> (acceso: 11\30\2013).

A partir del texto enunciado es claro que el Estado ecuatoriano reconoce el principio de no devolución. En tal sentido, este principio debe reconocerse y respetarse por el Estado, ya que ha sido reconocido como principio de *Ius cogens* del derecho internacional.¹⁶⁴ Por otro lado, se reitera la importancia y la significación del principio de no devolución, como piedra angular de la protección internacional de las personas refugiadas.¹⁶⁵

Cabe mencionar que este principio se encuentra contemplado en el artículo 9 del Decreto 1182, el cual expresa que:

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

Sin embargo, el Decreto 1182 al establecer que las solicitudes de refugio deban ser presentadas 15 días posteriores al ingreso al territorio ecuatoriano, y que pasado este tiempo dispone que no serán admitidas a trámite y sean rechazadas mecánicamente, atenta contra el derecho al debido proceso administrativo, garantía básica al principio de no devolución. Por ejemplo, la limitación temporal de 15 días no permite el análisis de casos con circunstancias particulares, invisibilizando así casos complejos de personas que necesitan protección internacional. Esto ocurre porque el requisito de 15 días se sobrepone al hecho de que las personas solicitantes de refugio aleguen un riesgo que atenten contra su vida, seguridad e integridad en caso de devolución y están sujetas a afrontar procedimientos de deportación y expulsión en contra de su voluntad. En consecuencia, esta limitación de carácter temporal atenta directamente contra el principio de no devolución y por lo tanto deja en riesgo grave e inminente a las personas solicitantes de refugio, por lo cual el Estado podría incurrir en graves responsabilidades por violaciones a los Derechos humanos.

Por lo tanto, la inadmisión a trámite de las solicitudes presentadas fuera del plazo de 15 días ignora las disposiciones relativas a la obligación de no devolución previstas

¹⁶⁴ Declaración de Cartagena Sobre Refugiados. Párrafo quinto.

¹⁶⁵ *Ibíd.*

en el Decreto 1182, en la Constitución, en la Convención sobre el Estatuto de los refugiados de 1951, y en la Declaración de Cartagena, todas normas vinculantes para el Estado Ecuatoriano.

Además, el principio de no devolución se encuentra estipulado en la Convención Contra la Tortura, en su artículo 3 afirmando que:

1. Ningún Estado Parte procederá a la expulsión, devolución o extradición de una persona a otro Estado cuando haya razones fundadas para creer que estaría en peligro de ser sometida a tortura. 2. A los efectos de determinar si existen esas razones, las autoridades competentes tendrán en cuenta todas las consideraciones pertinentes, inclusive, cuando proceda, la existencia en el Estado de que se trate de un cuadro persistente de violaciones manifiestas, potentes o masivas de los derechos humanos.

Según el informe sobre Colombia de 2012 de Amnistía Internacional, la población civil sigue siendo la más afectada por las consecuencias sobre los derechos humanos del conflicto armado. Los grupos guerrilleros, los paramilitares y las fuerzas de seguridad siguen siendo responsables de crímenes de acuerdo con el derecho internacional, entre los que se incluyen homicidios, secuestros, desapariciones forzadas, violencia sexual y desplazamientos forzados. Los habitantes de las zonas rurales, particularmente los pueblos indígenas y las comunidades afrodescendientes y campesinas, son quienes sufren un mayor riesgo, al igual que las personas que viven en comunidades urbanas pobres.¹⁶⁶

Asimismo, la CIDH ha expresado que en el caso de Colombia, existe la persistencia de situaciones coyunturales o estructurales que por diversas razones afectan seria y gravemente el goce y ejercicio de los derechos fundamentales.¹⁶⁷

¹⁶⁶ *Amnistía Internacional*. Documento - Colombia: la situación de los derechos humanos en Colombia: declaración escrita de amnistía internacional ante la decimonovena sesión del Consejo de Derechos Humanos de la ONU. 23 de Marzo de 2012. <https://www.amnesty.org/es/library/asset/AMR23/007/2012/es/7e3d7d7c-9a30-4f3e-a55b-171f9d285614/amr230072012es.html> (acceso 3/16/2014)

¹⁶⁷ Comisión Interamericana de Derechos Humanos. *Informe Anual de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos 2010, Desarrollo de los derechos humanos en la Región, Capítulo IV, Colombia*. <http://www.cidh.oas.org/annualrep/2010sp/CAP.IV.COLOMBIA.2010.FINAL.DOC> (acceso 03/12/2014)

El hecho de que el principio de no devolución esté garantizado en la Convención Contra la Tortura, significa que devolver a una persona por un mero requisito de formalidad, pone en riesgo evidente la vida y la integridad de esa persona, ya que puede ser sometida a tratos crueles, inhumanos o degradantes e incluso al momento de devolverle a su país donde se encuentra la situación de la que huyó podría constituir una tortura psicológica.

Por otro lado, en una resolución del Tribunal Constitucional¹⁶⁸, se hace un análisis respecto al principio de no devolución estableciendo que:

El principio de no devolución protege no solo a quienes ya tienen la calidad de refugiados, sino a toda persona, caso en el que estarían aquellas que no hayan obtenido este estatuto, previsión tanto más lógica si se toma en cuenta que quien solicita estatuto de refugiado al serle negado mantiene temor por su vida o integridad puestas en peligro por falta de protección en su país de origen por lo que la tutela del bien superior que constituye la vida y la integridad de las personas debe estar garantizado.

Adicionalmente, el principio de no devolución abarca también a las situaciones de hecho que puedan tener directa o indirectamente el mismo resultado, es decir, colocar a la persona solicitante de refugio en una posición de indefensión o dificultad tal, que su única alternativa sea la de retornar a su país de origen o trasladarse a otro en el que pueda verse perseguido, convirtiéndose así, en una devolución o expulsión de facto.¹⁶⁹

Con relación a lo mencionado anteriormente, la persona solicitante de refugio al estar impedido de presentar su solicitud de refugio fuera de los 15 días queda en total indefensión. A mi modo de ver esta limitación temporal genera dos situaciones que atentan contra el principio de no devolución. En primer lugar, la persona solicitante por el temor de regresar a su país de origen permanece en el Ecuador invisibilizado bajo una condición migratoria irregular, con lo cual queda sujeta a procesos de deportación y expulsión. Por otro lado, el solicitante al estar en una situación de vulnerabilidad, encontrarse en un país ajeno al suyo y probablemente no tener suficiente información no

¹⁶⁸ Tribunal Constitucional Tercera Sala. Resolución No.236 publicada en Registro Oficial 278 de 25 de mayo de 2006.

¹⁶⁹ Carolina Escudero Calle. *Los Solicitantes de Refugio tienen Derecho al Trabajo y el Estado ecuatoriano el Deber de Garantizarlo*. Tesis de pregrado. *Óp. cit.*, p. 21.

encuentra otra alternativa que regresar a su país de origen, precisamente, del cual huyó por circunstancias que ponían en peligro su vida.

Adicionalmente, debido a la situación geográfica del Ecuador, varios solicitantes de refugio de nacionalidad colombiana se han visto obligados a regresar a su país de origen con la finalidad de registrar un nuevo movimiento migratorio e ingresar al Ecuador, y así tener la oportunidad de acceder al procedimiento de reconocimiento de la condición de persona refugiada dentro del plazo establecido por el Decreto 1182. Esta alternativa, es una medida desesperada de los solicitantes de refugio, que al quedarse, en indefensión regresan a su país de origen poniendo en riesgo su vida, integridad y seguridad.

Para la Corte Interamericana de Derechos Humanos los procedimientos que puedan resultar en la expulsión o deportación de un extranjero deben tener carácter individual, de modo que permita evaluar las circunstancias personales de cada persona.¹⁷⁰ En consecuencia, cuando un extranjero alegue ante un Estado un riesgo en caso de devolución, las autoridades competentes de ese Estado deberán, al menos, entrevistar a la persona y realizar una evaluación previa o preliminar, a efectos de determinar si existe o no ese riesgo en caso de expulsión.¹⁷¹ Así, con estas garantías mínimas referidas, la persona solicitante de refugio tiene la oportunidad de exponer las razones que lo asistan en contra de su expulsión y si se constata ese riesgo, no debería ser devuelto a su país de origen o donde exista tal riesgo.

Así queda en constancia de que la jurisprudencia y normativa interna e internacional es clara y ha sido reiterativa respecto del deber que tienen los Estados de no devolver a su país a personas cuya vida, libertad o integridad se hallan en peligro, por lo que resulta notoria la violación al derecho de no devolución al establecer una limitación temporal de 15 días para solicitar refugio. Así, el Estado ecuatoriano incumple su obligación estatal de garantizar el derecho al refugio por imponer un requisito atentatorio al principio de no devolución, sobre todo, considerando que el bien jurídico que busca proteger el principio de no devolución es la vida.

¹⁷⁰ Corte IDH, *Caso Familia Pacheco Tineo vs. Estado Plurinacional de Bolivia*. Fondo. Sentencia de 25 de noviembre de 2013. párr. 133.

¹⁷¹ Corte IDH, *Caso Familia Pacheco Tineo vs. Estado Plurinacional de Bolivia*. Fondo. Sentencia de 25 de noviembre de 2013. párr. 136.

En consecuencia, la limitación temporal de 15 días para solicitar refugio es una limitación arbitraria que afecta, por una parte, el derecho a solicitar refugio, por otra, a que esta solicitud sea realizada en base a un debido procedimiento administrativo, y al afectar a este derecho, vulnera, también, el principio de no devolución, ocasionando que, en el momento en que exista una deportación o expulsión, se afecte al derecho fundamental a la vida y a la integridad personal de una persona solicitante de refugio.

2.6 Importancia de singularizar los casos en los procesos migratorios para la fijación de un plazo para la presentación de solicitudes de refugio

2.6.1 Consideración del contexto real de los solicitantes de refugio provenientes de Colombia

La Constitución de la República, en su artículo 66 numeral 14, establece que los procesos migratorios sean singularizados, lo cual resulta de especial relevancia, sobre todo, si se trata del procedimiento para solicitar la condición de persona refugiada. En tal sentido, a continuación, se hará un breve repaso descriptivo de cuál es la situación que afrontan las personas que huyen de Colombia por la afectación desproporcionada del conflicto armado colombiano y que busca protección internacional en territorio ecuatoriano, en virtud de lo cual es necesario eliminar o flexibilizar la limitación temporal de 15 días establecida en el Decreto 1182.

La frontera entre Colombia y Ecuador se caracteriza por ser una frontera permeable en la cual existe desplazamiento forzado transfronterizo derivado del conflicto armado. Según la Dirección de Refugio del Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana, hasta el año 2013 había 55.327 refugiados en el Ecuador y 165.550 solicitantes de asilo,¹⁷² convirtiendo al Ecuador en uno de los principales países receptores de refugiados en América Latina.

¹⁷² Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana, Dirección de Refugio. <http://cancilleria.gob.ec/direccion-de-refugio/> (acceso 02/16/2014)

Tradicionalmente, las personas refugiadas provenientes de Colombia se han asentado en la frontera norte del país. Sin embargo, más recientemente, se ha incrementado el asentamiento de población colombiana en las principales ciudades del Ecuador, en busca de seguridad.¹⁷³

Según el ACNUR, la población refugiada colombiana que busca protección internacional proviene principalmente de las zonas urbanas de Colombia, que ha sufrido desplazamientos forzados anteriores que los han obligado a urbanizarse abandonando las zonas rurales. El 15% de esta población se autodefine como afrocolombiana y el 3% como indígenas, estando compuesta en su mayoría por población que se define a sí misma como mestiza.¹⁷⁴

Ahora bien, el conflicto armado colombiano sigue siendo un factor aún vigente de expulsión de la población. Pese a que las políticas de seguridad implementadas por los gobiernos colombianos en la última década han demostrado ser una herramienta contundente en el debilitamiento de los grupos armados, no han logrado garantizar la seguridad en su territorio, ni disminuir los niveles de impunidad en violaciones de derechos humanos reinantes en diversas zonas del país.¹⁷⁵

Gran parte de la población Colombiana que ingresa al Ecuador en busca de protección internacional provienen de las regiones de Valle del Cauca, Cundinamarca, Eje Cafetero, Nariño y Putumayo, e ingresan al Ecuador a través de las regiones de Esmeraldas, Carchi y Sucumbíos ubicadas en la frontera norte del país. En estas regiones existe una fuerte presencia de grupos armados y que sostienen combates con la fuerza pública colombiana, excepto en el departamento de Cundinamarca donde se ubica la ciudad de Bogotá, donde se presenta una mayor urbanización del conflicto.¹⁷⁶

Entre las causas principales que motivan la salida de personas de Colombia en busca de protección internacional, están las acciones de los grupos armados en entornos rurales y urbanos, y la violencia generalizada. A estos motivos se suman razones

¹⁷³ Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales-Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados. *Refugiados Urbanos en el Ecuador*. Quito: FLACSO-ACNUR, Mayo, 2011. p. 14.

¹⁷⁴ *Id.*, p 14.

¹⁷⁵ *Id.*, p 15.

¹⁷⁶ *Id.*, p 14.

económicas que se relacionan con la búsqueda de mayor seguridad personal. Así, la razón principal por la cual deciden ingresar al Ecuador es la cercanía geográfica entre ambos países, y también por la percepción de seguridad y paz en el país.¹⁷⁷

Como se mencionó anteriormente, informes de distintas instituciones como el ACNUR y ONU mujeres, afirman que la población refugiada colombiana se asentaba principalmente en la frontera norte hasta el año 2001. Sin embargo, a partir del año 2002, se puede verificar un mayor desplazamiento hacia las principales ciudades como Quito y Guayaquil.¹⁷⁸

Aunque esta población tiene altos niveles de integración en el país de acogida, se enfrentan a graves dificultades como la discriminación, xenofobia, y falta de acceso a servicios y derechos ante el gobierno ecuatoriano.¹⁷⁹

Adicionalmente, según el ACNUR, en los últimos años ha aumentado el flujo de desplazamiento desde la región andina colombiana y el eje cafetero de personas que buscan protección internacional hacia el Ecuador. Esto se debe principalmente al aumento del conflicto en las zonas urbanas por las operaciones de las guerrillas urbanas, y la presencia en aumento de las bandas del narcotráfico y bandas criminales emergentes en las ciudades.¹⁸⁰

La población refugiada proveniente de estas regiones con frecuencia ha sufrido múltiples desplazamientos desde zonas rurales hacia los núcleos urbanos en busca de mayor seguridad. Sin embargo, es común que sean encontrados por los grupos armados nuevamente en las ciudades, o que sean víctimas de nuevos grupos armados que persiguen fuertemente a los desplazados para vincularlos a actividades ilícitas debido a su nivel de vulnerabilidad, o en razón de amenazas anteriores de grupos armados

¹⁷⁷ *Id.*, p 15.

¹⁷⁸ *Ibíd.*

¹⁷⁹ Carlos Ortega, Oscar Ospina, et al. *No se puede ser refugiado toda la vida...El caso de la población colombiana en Quito y Guayaquil*. Quito: FLACSO, 2012.

¹⁸⁰ *Ibíd.*

vinculados a ellos. Esta es la situación que generalmente viven los desplazados en grandes ciudades como Cali, Medellín y Bogotá.¹⁸¹

2.6.2 Situación en la frontera Ecuador-Colombia

Si bien ha aumentado el nivel de desplazamiento desde las provincias de la región andina y eje cafetero colombiano hacia el Ecuador, la frontera entre Ecuador y Colombia sigue siendo una zona en extremo conflictiva, que no solo opera como foco de recepción de desplazamiento, sino que también es un grave núcleo de expulsión de población, debido al alto nivel de actividad de conflicto armado en el territorio colombiano ubicado en la zona de frontera.¹⁸²

Esta frontera está conformada por las provincias de Esmeraldas, Carchi y Sucumbíos, del lado Ecuatoriano, y Nariño y Putumayo del lado Colombiano. Esta región de Colombia se caracteriza por las graves proporciones de conflicto armado y por la existencia de diversos fenómenos delictivos transfronterizos como el narcotráfico y el tráfico de personas.¹⁸³

El departamento de Nariño está ubicado en el extremo suroccidental de Colombia y es la provincia limítrofe con Esmeraldas y Carchi en el Ecuador. Es una de las principales zonas de paso entre los dos países aunque en la actualidad no existen puntos de ingreso oficial a territorio ecuatoriano en esta zona del país.¹⁸⁴

La población de este departamento se caracteriza por ser mayoritariamente rural y en situación de pobreza, con “un índice de Necesidades un Básicas Insatisfechas –NBI de 43,8%, presentándose un porcentaje mayor en áreas rurales, (59,3 %), frente a los cascos urbanos que concentran el 26,1 % de la población en esta situación”.¹⁸⁵

¹⁸¹ Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento. *Informe sobre desplazamiento intraurbano en Bogotá*. Bogotá: CODHES, 2011.

¹⁸² Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento. *Ecuador y Colombia: Territorios de frontera más allá de las cifras*. Bogotá: CODHES 2012. p. 2.

¹⁸³ *Id.*, p.3.

¹⁸⁴ *Id.*, p 7.

¹⁸⁵ Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE)- Colombia. Censo General 2005. *Índice de Necesidades Básicas Insatisfechas*. <http://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-sociales/necesidades-basicas-insatisfechas-nbi> (acceso 2/28/2014)

Gran parte de esta provincia se encuentra ubicada en el pacífico colombiano que se caracteriza por contar con población mayoritariamente afrocolombiana e indígena. El departamento de Nariño cuenta con una amplia población indígena, de alrededor del 10,8 % de su población, que se encuentra ubicada mayoritariamente en los municipios limítrofes con el Ecuador.¹⁸⁶ Por su parte, la población afrocolombiana es del 18,8% y se encuentra ubicada principalmente en la costa pacífica colombiana.¹⁸⁷

En términos de conflicto armado, Nariño se caracteriza por una presencia generalizada de fuertes confrontaciones armadas. Existe una fuerte presencia de la guerrilla de las FARC y de control territorial de parte de bandas criminales emergentes y grupos de narcotráfico que cuentan con un fuerte control territorial, especialmente por parte de las bandas de Los Rastrojos y las Águilas Negras. Estas bandas se cuentan como uno de los principales factores de expulsión de población hacia el territorio ecuatoriano.¹⁸⁸

Cabe mencionar que esta zona de Colombia presenta una grave crisis humanitaria que se manifiesta en diferentes violaciones de derechos humanos. Entre las más graves se encuentran el reclutamiento forzado, desplazamiento forzado, prostitución forzada y tráfico de personas, además de los nefastos efectos de la fumigación de cultivos ilícitos en la población civil.¹⁸⁹

Por ejemplo, el departamento de Nariño en la actualidad presenta uno de los casos más graves de desplazamiento forzado, siendo históricamente la segunda región con mayor recepción de población desplazada después del departamento de Antioquia, con una cifra de 28.694 personas desplazadas en el 2012.¹⁹⁰ Este registro es poco fiable, ya que no cuenta con las cifras de personas que llegan a este departamento con la intención de trasladarse a territorio ecuatoriano en búsqueda de protección internacional.

¹⁸⁶ *Ibíd.*

¹⁸⁷ *Ibíd.*

¹⁸⁸ Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento. *Ecuador y Colombia: Territorios de frontera más allá de las cifras. Óp. cit.*, p. 9.

¹⁸⁹ *Id.*, p. 28.

¹⁹⁰ Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento. *Ecuador y Colombia: Territorios de frontera más allá de las cifras. Óp. cit.* p. 28.

Paradójicamente, el departamento de Nariño también se encuentra dentro de las principales regiones expulsoras del país. En este sentido, el primer factor es el grave desplazamiento en la zona de la costa pacífica nariñense debido a la situación estratégica de la zona que cuenta con una frontera extensa con nuestro territorio y el Océano Pacífico.

Esta zona también se caracteriza por sus difíciles condiciones geográficas y falta de infraestructura que dificultan el mantenimiento del control estatal y facilitan el asentamiento de actores armados y economías ilegales.¹⁹¹ En el Registro Único de Población Desplazada se establece que únicamente del municipio de Tumaco, fueron expulsadas 7.652 personas¹⁹² que huyeron del impacto desproporcionado de los combates en la zona.

Sin embargo, la relación entre Nariño y el Putumayo no se la puede dividir. Debido a su proximidad geográfica anteriormente constituían un solo departamento, lo que ha determinado que exista un gran flujo de población entre ambos departamentos y además de fuertes relaciones económicas.¹⁹³

Debido a esto, el traslado de población a través de la frontera tiene matices complejos relacionados con procesos económicos y con las dinámicas del conflicto armado, debido a que “las relaciones familiares y de intercambio entre las poblaciones a ambos lados de la frontera tienen características históricas y culturales fuertemente arraigadas”, llegando incluso a “construir una identidad cultural común”, especialmente entre la población afrodescendiente en la provincia de Esmeraldas.¹⁹⁴

En muchos casos, el desplazamiento en la zona está motivado por la intensidad de la confrontación armada, que dentro de sus actividades bélicas busca el control del flujo de población y bienes, además del tráfico de mercancías, drogas y armamento.

¹⁹¹ *Id.*, p. 29.

¹⁹² Información del Registro Único de Población Desplazada (RUPD) 2012. Este registro no ha sido actualizado desde que entró en vigencia el registro de víctimas en Colombia. <http://www.dps.gov.co/contenido/contenido.aspx?catID=295&conID=1953> (acceso 2/28/2014)

¹⁹³ Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento. *Ecuador y Colombia: Territorios de frontera más allá de las cifras*. *Óp. cit.* p. 33..

¹⁹⁴ *Id.*, p 29.

Por su parte, el departamento de Putumayo se encuentra ubicado en la Amazonía colombiana, y colinda con la provincia de Sucumbíos en su mayor extensión. Esta región de Colombia también cuenta con uno de los mayores índices de pobreza, equivalente al 36,1 en la escala de NBI.¹⁹⁵

Este departamento también cuenta con uno de los mayores núcleos de población indígena de Colombia, constituyendo este grupo el 20,9% de su población. La mayoría de su población es rural y se dedica principalmente a la producción agropecuaria, lo cual la hace más vulnerable a la presión de los grupos armados para dedicarse a la siembra de cultivos ilícitos.

Asimismo, este departamento se caracteriza por sus bajos niveles de inversión pública que contrasta con el fuerte nivel de militarización de la zona. Esto se debe a la necesidad del gobierno colombiano de mantener un control estratégico de la zona de frontera que es un territorio generalmente destinado a la siembra de cultivos ilícitos y es un corredor estratégico de los grupos armados ilegales. En la zona se cuenta principalmente con la presencia de las FARC, que con frecuencia incursiona en el Ecuador.¹⁹⁶

2.6.3 Situación de las mujeres

Según ONU-Mujeres, más del 50% de las personas colombianas que buscan protección internacional en el Ecuador son mujeres. De estas, alrededor del 70% son viudas a causa del conflicto armado.¹⁹⁷

Estas mujeres generalmente se convierten en madres cabeza de familia, y están en situación muy vulnerable. Frecuentemente se ven obligadas a estar en situaciones de subempleo y son víctimas de violencia de género y violencia sexual.¹⁹⁸

¹⁹⁵ *Id.*, p 46.

¹⁹⁶ *Id.*, p 52.

¹⁹⁷ Gloria Camacho. *Refugiadas colombianas en el Ecuador*. Quito: UNIFEM, 2005. p. 11.

¹⁹⁸ Carlos Ortega, Oscar Ospina, et al. *No se puede ser refugiado toda la vida.. El caso de los ciudadanos Colombianos en Quito y Guayaquil*. *Óp. cit.*, 174.

Una alta proporción de estas mujeres han sido gravemente victimizadas en el marco del conflicto, pudiendo haber sufrido violencia sexual y de género, prostitución forzada, y sufren graves secuelas psicológicas por haber presenciado la muerte de su pareja o familiares, entre otros tipos de tortura.

El rol de las mujeres en situación de refugio con frecuencia se dirige a la reconstrucción del tejido familiar y social.¹⁹⁹ Dentro de su proceso de protección y estabilización socioeconómica, generalmente deben asumir el rol de mujeres cabeza de familia, alternando la necesidad de proveer económicamente con el rol afectivo tradicional. Esto genera una dinámica de cambio en los roles de género, dado que para las mujeres es generalmente más fácil insertarse en dinámicas laborales, aunque estas pueden estar caracterizadas por el sub empleo y la explotación laboral.²⁰⁰

2.6.4 Análisis jurídico sobre el contexto real de los solicitantes de refugio provenientes de Colombia

El análisis realizado versa sobre la situación de las personas solicitantes de refugio de nacionalidad colombiana. Dada la proximidad geográfica entre ambos países y la similitud en sus prácticas culturales, el flujo más importante de personas que buscan protección internacional en el Ecuador son provenientes de Colombia, los cuales se caracterizan por una marcada heterogeneidad por sus características socioculturales.

Así, el perfil poblacional de los solicitantes de refugio de nacionalidad colombiana proviene de departamentos donde existe violencia generalizada tanto de grupos irregulares como de bandas criminales lo que genera un grave proceso de victimización en su lugar de origen, que también da lugar a un fuerte proceso de empobrecimiento y marginalidad.²⁰¹ Además presentan aislamiento geográfico, analfabetismo y de manera más común, un desconocimiento de los sistemas legales locales, cuyo conocimiento no les puede ser exigido.

¹⁹⁹ *Id.*, p 215.

²⁰⁰ *Id.*, p 181.

²⁰¹ Carlos Ortega, Oscar Ospina, et al. *No se puede ser refugiado toda la vida...el caso de la población colombiana en Quito y Guayaquil. Óp. cit.*, p. 174.

Por este motivo, las limitaciones temporales al derecho de solicitar refugio que se encuentran estipuladas en el Decreto 1182, a través del establecimiento de plazos restrictivos, generan una lógica disruptiva en el proceso de adaptación de los refugiados que en un primer momento deben garantizar su mínima subsistencia tras un difícil proceso de desplazamiento transnacional.

Asimismo, el Decreto 1182 no toma en cuenta el enfoque de derechos humanos que recoge la Constitución, es decir que la legislación y el procedimiento que reconoce la condición de persona refugiada debe considerar las siguientes categorías: género, intergeneracional, discapacidad e interculturalidad. Estas importante considerar estas categorías debido a que si la persona solicitante de refugio se encuentra dentro de las categorías anteriormente mencionadas, el Estado ecuatoriano está obligado a protegerlos de manea prioritaria, de acuerdo a lo que establece el artículo 35 de la Constitución.

Por las razones anteriormente expuestas, existe una necesidad apremiante de singularizar el análisis de las solicitudes de refugio que se presentan, para no invisibilizar casos complejos de personas que requieren protección internacional. De igual manera, estos plazos no deben ser aplicados de manera automática, sino que deben ser ponderados de acuerdo con las necesidades específicas de cada solicitante de refugio.

Esta práctica, que claramente contradice el marco legal vigente en el Ecuador, además de desconocer el marco jurídico internacional, pone en riesgo a un sinnúmero de solicitantes de refugio que debido a causas justificadas no pueden acceder a los procesos de protección en el tiempo establecido en el decreto 1182.

Finalmente, es importante resaltar que la inadmisión sumaria de casos genera que las particularidades y diferencias de cada uno de ellos no sean tenidas en cuenta, lo cual puede generar graves violaciones de derechos humanos, dado que el universo de casos ha comprobado ser heterogéneo y requerir de acciones afirmativas claras en su aproximación.

CAPÍTULO 3: BREVE ANÁLISIS DE DERECHO COMPARADO SOBRE EL ESTABLECIMIENTO DE PLAZOS PARA SOLICITAR REFUGIO EN RELACIÓN AL ECUADOR. ESTUDIO DE UN CASO DE UNA SOLICITANTE DE REFUGIO

En este capítulo se realizará un análisis de derecho comparado sobre el tratamiento legal de los plazos de solicitud de refugio en América Latina. Para este propósito se tomarán de manera general los casos de Argentina, Costa Rica, Colombia y Ecuador. En algunos acápites, debido a la especialidad de sus legislaciones en ciertos puntos, se revisará la legislación de Brasil, El Salvador, Guatemala, Bolivia y Canadá.

La hipótesis de la cual se parte para iniciar este análisis, es que si bien el derecho ecuatoriano ha sido reconocido como uno de los más garantistas en materia de refugio en América Latina, desde un análisis comparativo de las legislaciones latinoamericanas se puede argumentar que el marco jurídico ecuatoriano está entre los más restrictivos, en relación al establecimiento de plazos para presentar una solicitud de refugio, generando dificultades en materia de debido proceso, y en general, limitando el ejercicio del derecho a solicitar refugio y atentando contra el principio de no devolución.

Además, se realizará el análisis de un caso de una solicitante de refugio en el Ecuador, que por cuestiones de confidencialidad se mantendrá bajo el seudónimo “solicitante XX”. Este caso se analizará de la misma manera que lo realiza la Dirección de Refugio del Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana, con la intención de identificar si los hechos del caso determinan si la solicitante es merecedora de protección internacional y, demostrar como el establecimiento del plazo de 15 días, limita el ejercicio al derecho al refugio de la solicitante.

3 La determinación de plazos dentro del procedimiento de determinación de la condición de refugio bajo los estándares internacionales

Como ya se mencionó, anteriormente, ni la Convención sobre el estatuto de los refugiados de 1951, ni sus documentos de interpretación, establecen un plazo explícito que limite el acceso temporal al procedimiento para solicitar refugio. No obstante, el derecho de los refugiados/as establece parámetros en cuanto al debido proceso judicial y administrativo. Así, la fijación de plazos dentro de los procesos de refugio se debe regir por los principios de no regresividad, aplicación inmediata y debido proceso, además de los principios planteados por el ACNUR para el desarrollo de procedimientos justos y eficientes.

El ACNUR ha establecido en su doctrina que:

Los requerimientos formales no deben ser un obstáculo para el ejercicio del derecho de asilo. Particularmente, que una persona no entregue su solicitud de asilo dentro de un plazo determinado no debe por sí mismo ser razón para que esta solicitud deje de ser evaluada. En aquellos casos en que las leyes nacionales señalan que las solicitudes de asilo deben ser presentadas “de inmediato” o “sin demora”, tales requerimientos no deben ser interpretados rígidamente.²⁰²

En este sentido, el Artículo 16 de la Convención establece que todo refugiado tendrá acceso a los tribunales de justicia, prohibiendo además en el Artículo 33 la expulsión del país de acogida y la devolución al país de origen donde se desarrolla la persecución.²⁰³ Sobre este punto vale aclarar que cuando hablamos de acceso a los tribunales de justicia, nos referimos a que si una solicitud ha sido presentada extemporáneamente, el solicitante pueda tener la posibilidad de presentar un recurso de apelación que le permita ser escuchado por las autoridades y exponer las razones por las cuales no presentó la solicitud a tiempo.

²⁰² ONU. Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados. *Los procedimientos para la determinación de la condición de refugiado*. Ginebra: ACNUR, Junio, 2009. p. 8.

²⁰³ Karina Sarmiento y Jessica Soley. *La determinación de Condición de refugiado en América Latina: Los Sistemas Nacionales de Brasil, Colombia, Costa Rica, Ecuador y México*. *Óp. cit.* p.15.

Para asegurar el cumplimiento de los principios generales del derecho en materia de procedimientos, en específico el debido proceso administrativo, el procedimiento de asilo se debe caracterizar por ser justo y eficiente, especialmente estableciendo plazos que permitan desarrollar eficazmente la labor de protección. Por esta razón, la violación del debido proceso por el establecimiento de plazos restrictivos constituye una grave violación de los derechos de las personas refugiadas y de las personas solicitantes de refugio.

La Corte IDH ha establecido jurisprudencia internacional acerca de los procedimientos administrativos de solicitud de refugio.²⁰⁴ Aunque siguiendo la línea del ACNUR ha estimado que no existe un plazo específico considerado razonable para hacer una solicitud de refugio, sí indica que los plazos siempre deben ser flexibles y atender a las necesidades específicas de cada solicitante, sin imponer cargas superiores que puedan limitar el ejercicio de derechos.

De conformidad con la doctrina del ACNUR, el hecho de no presentar una solicitud de asilo en un plazo determinado no debe conducir per se a su desestimación o inadmisión, aunque puede ser un indicio en contra dentro del análisis de credibilidad cuando dicho plazo es demasiado extenso, se deben analizar las razones por las cuales la persona no presentó la solicitud dentro de un plazo determinado.²⁰⁵

En tal virtud, a continuación se analizará la normativa utilizada en otros países en referencia al establecimiento de plazos para solicitar refugio.

²⁰⁴ Corte IDH, Caso Familia Pacheco Tineo vs. Estado Plurinacional de Bolivia.

²⁰⁵ ONU. Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados. Consultas *Globales Sobre el Derecho Internacional, Procesos de Asilo: Procedimientos de Asilo Justos y Eficientes*, EC/GC/01/12. 2001, párr. 20.

3.1 Comparación legal acerca de los plazos de solicitud de refugio en América Latina

Previo a realizar la comparación legal sobre los plazos de solicitud de refugio en América Latina, es necesario tomar en cuenta lo siguiente:

Como punto inicial, todos los procedimientos de determinación de la condición de refugiado de diversos países analizados en este capítulo, son de carácter administrativo, aunque pueden desarrollar variantes judiciales en el momento de desarrollar recursos de impugnación (apelación y reposición, o recursos extraordinarios de revisión).

En el Ecuador, el procedimiento de determinación de la condición de refugiado es esencialmente de carácter administrativo, y su órgano rector es el Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana a través de la Dirección de Refugio, que receipta las solicitudes, para luego ser estudiadas por la Comisión de Determinación de la Condición de Refugiado.

En todos los países analizados en esta comparación, se establece una estructura orgánico-administrativa similar, en la cual las solicitudes son receiptadas por el Ministerio de Relaciones Exteriores, que hace un primer análisis de admisibilidad, para luego someter los casos considerados admisibles y debidamente fundados, a consideración y decisión de una Comisión multisectorial compuesta por órganos del Estado a cargo de la garantía de los derechos de las personas refugiadas.

Como se ha mencionado anteriormente, el Artículo 12 del Decreto 1182 de 2012 establece que toda solicitud de reconocimiento de la condición de persona refugiada que se presente ante la Dirección de Refugio, debe ser presentada dentro de un plazo de 15 días a partir del ingreso al territorio del país.

Este es un plazo severamente restrictivo dado que los casos son negados de plano cuando la solicitud se realiza extemporáneamente. Así, lo demuestra el siguiente cuadro:

Tabla 5. Solicitudes de refugio negadas por el artículo 27 del Decreto Ejecutivo 1182

SOLICITANTES NEGADOS POR ARTICULO 27 DEL DECRETO EJECUTIVO 1182																			
DESDE MAYO DE 2012 HASTA DICIEMBRE 2013																			
Nacionalidad	Personas	Hombres	Mujeres	0-4	0-4 M	0-4 F	5-11	5-11M	5-11F	12-17	12-17M	12-17F	18-59	18-59M	18-59F	60 y mas	60 y mas M	60 y mas F	%
Colombia	855	451	404	49	28	21	44	21	23	27	14	13	720	382	338	15	6	9	84,99%
Cuba	57	36	21	0	0	0	1	1	0	1	0	1	54	35	19	1	0	1	5,67%
Haití	34	27	7	2	2	0	2	2	0	0	0	0	30	23	7	0	0	0	3,38%
Peru	17	12	5	0	0	0	3	2	1	0	0	0	14	10	4	0	0	0	1,69%
República Dominicana	14	3	11	0	0	0	0	0	0	0	0	0	14	3	11	0	0	0	1,39%
India	5	5	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	5	5	0	0	0	0	0,50%
Costa Rica	3	2	1	1	1	0	0	0	0	0	0	0	2	1	1	0	0	0	0,30%
Bolivia	3	0	3	0	0	0	0	0	0	0	0	0	2	0	2	1	0	1	0,30%
Bangladesh	2	2	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	2	2	0	0	0	0	0,20%
Irán	2	1	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	2	1	1	0	0	0	0,20%
España	2	2	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	1	0	1	1	0	0,20%
Estados Unidos de América	2	2	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	2	2	0	0	0	0	0,20%
Jordania	1	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	1	0	0	0	0	0,10%
México	1	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	1	0	0	0	0,10%
Nigeria	1	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	1	0	0	0	0,10%
Pakistán	1	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	1	0	0	0	0	0,10%
Sierra Leona	1	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	1	0	0	0	0	0,10%
Venezuela	1	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	1	0	0	0	0	0,10%
África del Sur	1	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	1	0	0	0	0	0,10%
China	1	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	1	0	0	0	0	0,10%
Desconocido	1	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	1	0	0	0	0	0,10%
Egipto	1	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	1	0	0	0	0	0,10%
Total	1.006	551	455	52	31	21	50	26	24	28	14	14	858	473	385	18	7	11	100,00%

Fuente: Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana. Dirección de Refugio. Quito, 2014.

Ahora bien, desde un análisis comparativo, este problema jurídico ha sido abordado de manera diversa en otras legislaciones. Existen países que no contemplan ningún plazo para hacer la solicitud de asilo como son los casos de Brasil²⁰⁶, Costa Rica²⁰⁷, Argentina²⁰⁸, Guatemala²⁰⁹, Chile²¹⁰, Paraguay²¹¹, Uruguay²¹² y Honduras.²¹³

Estas legislaciones, en esencia, permiten una mayor libertad a los operadores administrativos para determinar el tiempo de la presentación de los casos, permitiendo la individualización de los mismos y privilegiando la aplicación del principio *pro homine*, al aplicar el ámbito temporal en beneficio de los/las solicitantes de refugio.

Otros países, han consagrado plazos explícitos para hacer las solicitudes de refugio dentro de su legislación, pero que en todo caso, gozan de mayor amplitud para acceder a los procedimientos de determinación de la condición de refugiado.

Este es el caso de México²¹⁴ y Perú²¹⁵ en cuyas legislaciones se prevé que los solicitantes de asilo cuentan con 30 días para hacer su solicitud ante las autoridades. A estos países les siguen Colombia²¹⁶ que consagra el plazo de 60 días y Bolivia que establece un plazo de 90 días.²¹⁷

En todo caso, estos países establecen el parámetro de flexibilidad en la aplicación de los plazos para precaver la realización de injusticias o incurrir en violaciones al principio de no devolución.

²⁰⁶ Ley N° 9.474, de 22 de julio de 1997. República Federativa do Brasil.

²⁰⁷ Decreto N° 36831-G Reglamento de Personas Refugiadas. República de Costa Rica.

²⁰⁸ Ley N° 26.165 del 8 de noviembre de 2006 - Ley General de Reconocimiento y protección de refugiados. República Argentina

²⁰⁹ Acuerdo Gubernativo N° 383 del 14 de septiembre de 2001 - Reglamento para la protección y determinación del estatuto de refugiado en el territorio del Estado de Guatemala. Artículo 11, literal c. República de Guatemala

²¹⁰ Ley N° 20.430 de 8 abril de 2010. República de Chile.

²¹¹ Ley No. 1938- General para los refugiados. Artículo 30. República del Paraguay.

²¹² Ley No. 18.076, Estatuto del Refugiado, 14 de noviembre de 2006. República del Uruguay

²¹³ Reglamento de la Ley de Migración y Extranjería. República de Honduras

²¹⁴ Ley Sobre Refugiados y Protección Complementaria. Diario Oficial de la Federación el 27 de enero 2011. Artículo 18. República de México.

²¹⁵ Ley del Refugiado. Ley No. 27.891- 20 de diciembre de 2002. Artículo 13, República del Perú.

²¹⁶ Decreto No. 4503 de 19 de noviembre de 2009. Artículo 5, República de Colombia.

²¹⁷ Ley de Protección a Personas Refugiadas. Ley No. 251 de 20 de julio de 2012. Artículo 32, numeral 1. Estado Plurinacional de Bolivia.

Así, el plazo más restrictivo en América Latina se consagra en la legislación de El Salvador que contempla 5 días hábiles para solicitar refugio.²¹⁸

3.2 Comparación normativa específica: los casos de Argentina, Colombia, Costa Rica y Ecuador

3.2.1 El procedimiento Argentino

A diferencia de algunas normatividades similares en América Latina, la aproximación del derecho argentino es interesante porque no prevé plazo alguno para hacer una solicitud de refugio aunque si establece que la persona debe presentarse sin demora.

Esto se encuentra contemplado en el artículo 40 de la misma norma, en la cual se establece que:

No se impondrán sanciones penales o administrativas al solicitante de la condición de refugiado por motivo de ingreso ilegal al país, a condición de que se presente sin demora a las autoridades y alegue causa justificada de su ingreso o permanencia ilegal.²¹⁹

Además, en el Artículo 36 se establece que el procedimiento de determinación de la condición de refugiado comienza una vez recibida la solicitud, sin ninguna consideración en términos de admisibilidad y dando especial importancia a la singularización de los casos como requisito esencial dentro del procedimiento.

Durante esta etapa del procedimiento las personas tampoco tienen ningún tipo de restricción respecto de sus derechos fundamentales, convencionales²²⁰ o sobre su libertad de circulación.

²¹⁸ Decreto N° 918 del 22 de agosto de 2002 - Ley para la determinación de la condición de personas refugiadas. Artículo 19. República de El Salvador.

²¹⁹ Ley General de Reconocimiento y protección de refugiados. Ley N° 26.165 del 8 de noviembre de 2006. Artículo 40, República de Argentina.

²²⁰ Derechos bajo la Convención de 1951.

3.2.2 El procedimiento Costarricense

De manera similar a Argentina, la normatividad de refugio de Costa Rica en su Artículo 137 establece que:

No se impondrán sanciones penales o administrativas al solicitante de la condición de persona refugiada por motivo de ingreso irregular al país, a condición de que se presente sin demora a las autoridades y alegue causa justificada de su entrada o presencia irregular.²²¹

Al igual que el procedimiento argentino, la legislación de Costa Rica también establece que el proceso inicia con la solicitud, y no establece ningún tipo de restricción en el acceso o procesos sumarios de admisibilidad.

En la misma línea, a las personas que están haciendo su solicitud de refugio se le reconoce el ejercicio pleno de derechos a la par con los extranjeros que se encuentran en el país, se respetan todos sus derechos convencionales y se les permite la libre circulación en el país.

3.2.3 El procedimiento Colombiano

A diferencia de los ejemplos anteriores, la legislación colombiana establece un plazo para hacer la solicitud de refugio. El Artículo 5 del Decreto 4503 de 2009 establece que:

La solicitud de reconocimiento de la condición de refugiado deberá ser presentada dentro de los sesenta (60) días calendario siguientes al ingreso del interesado al país. Corresponde al Despacho del Viceministro de Asuntos Multilaterales estudiar las solicitudes que no sean presentadas dentro del plazo establecido por este Decreto y evaluar las razones o impedimentos expuestos por el interesado, tramitando ante la Comisión Asesora para la Determinación de la Condición de Refugiado, aquellas que considere justificadas. En caso de que no se consideren justificadas las razones expuestas por el solicitante, la respuesta del Viceministro será comunicada mediante oficio numerado.

²²¹Decreto N° 36831-G Reglamento de Personas Refugiadas. Artículo 137, República de Costa Rica.

Como evidencia el artículo, esta norma también contempla de manera explícita que las solicitudes presentadas fuera del plazo, también deben ser valoradas, y esto debe ser hecho directamente por el Viceministro del ramo.

En el caso colombiano, las personas que ingresan irregularmente al país por vía aérea con el propósito de solicitar refugio, pueden ser detenidos por las autoridades migratorias, que dependen del Departamento Administrativo de Seguridad (DAS), hasta el momento en que se resuelva su situación jurídica ante la cancillería. En el momento que la cancillería recibe la solicitud, les es emitido un salvoconducto que les permite el libre tránsito dentro del país, y previene cualquier violación de los derechos convencionales, pero no les permite el ejercicio de derechos constitucionales. Aunque la decisión en el trámite de refugio es generalmente bastante rápida, los solicitantes de refugio tienen un precario ejercicio de derechos durante esta etapa a diferencia de los otros países comparados.

3.2.4 Comentarios sobre el modelo canadiense y estadounidense

El modelo canadiense y estadounidense no difieren sustancialmente de las posturas anteriores. Con relación al modelo canadiense, de conformidad con la Guía de Solicitud de Refugio IMM 5746, que regula la Ley de Inmigración y Protección a Refugiados (Immigration and Refugee Protection Act. S.C., 2001, c. 27),²²² la solicitud se puede hacer en cualquier momento a menos que la persona esté sujeta a una orden de remoción de país.

En todo caso, la legislación establece que la persona debe hacer su solicitud de refugio ante las autoridades migratorias en el momento de ingreso al país, o lo antes posible en caso de ingreso a través de la frontera terrestre con Estados Unidos. Esto implica que, en principio, todos los solicitantes tienen el derecho a hacer su solicitud de refugio y que esta sea valorada por su mérito en términos de elegibilidad.²²³

²²² Applying for Refugee Protection from within Canada (IMM5746). “You can apply for refugee protection at any time, as long as you are not subject to a removal order. To apply, you must complete the required forms and take them to a Citizenship & Immigration Canada (CIC) office.” <http://www.cic.gc.ca/english/information/applications/guides> (acceso13/04/2014).

²²³ Immigration and Refugee Protection Act.-S.C. 2001. c. 27. Ss. 99.Canada

La legislación canadiense hace una clara distinción entre los solicitantes que ingresan al país por vía aérea y por vía terrestre. Las personas que ingresan por vía aérea y solicitan refugio ante las autoridades migratorias son detenidas hasta el momento en que se resuelve su situación jurídica, a menos que ingresen al país con otro tipo de visa y hagan su solicitud posteriormente. En este segundo caso pueden hacer la solicitud posterior argumentando las razones por las cuales no hicieron su solicitud al ingreso al país ante la Comisión de Inmigración y Refugio de Canadá.²²⁴

Cuando la persona ingresa por vía terrestre al país, debe hacer la solicitud en la oficina del Ministerio de Relaciones Exteriores más cercana y se les permite la estadía en el país con una visa temporal.

Canadá es uno de los pocos países que admite las solicitudes de refugio extraterritoriales, hechas en consulados y representaciones diplomáticas o enviadas por correo a las autoridades correspondientes. Esta es una aplicación ampliada del derecho Convencional a solicitar protección internacional, que solo es admitida por pocos países a nivel mundial. Generalmente un refugiado debe estar físicamente en el territorio del país de acogida y haber abandonado su país de origen para poder hacer una solicitud de esta naturaleza.²²⁵

En cuanto al proceso para solicitar refugio en Estados Unidos, este se encuentra establecido en la ley de inmigración y nacionalidad (Immigration and Nationality Act Sec. 101 (a) (42)²²⁶), la cual establece que la solicitud de refugio puede hacerse antes de que se cumpla un año de haber ingresado a Estados Unidos.

Para acceder al procedimiento de solicitud de refugio es necesario llenar el formulario I-590, además de presentar una declaración e información de país de origen que sustente el temor fundado de persecución. El USCIS (United States Citizenship and Immigration Service) decide si concede o no el reconocimiento de la condición de persona refugiada. Cabe mencionar que si el formulario I-590 es presentado luego de

²²⁴ *Ibíd.*

²²⁵ *Ibíd.*

²²⁶ American Immigration Law Center. <http://www.ailoc.com/howdoi/refugee.htm>. (acceso 4/18/2014).

haber transcurrido un año de que el solicitante ingreso a territorio estadounidense, su solicitud de refugio no es admitida a trámite.

Sin embargo, existen excepciones a esta regla, por ejemplo, si una persona ha entrado hace más de 365 días y en su país de origen se produce un cambio de régimen que lo pone en peligro si regresa, puede entonces solicitar refugio²²⁷.

A manera de conclusión, se puede observar que en otras legislaciones sí se establecen plazos para solicitar refugio. Sin embargo, tales plazos son más extensos que los establecidos en la normativa ecuatoriana y salvadoreña. En tal sentido, la práctica legislativa de otros países, tiene un ámbito más amplio de protección en relación al plazo que establece el Ecuador.

3.2.5 Anotaciones finales sobre el modelo ecuatoriano de refugio

La legislación ecuatoriana reconoce a los solicitantes de refugio todos los derechos convencionales, la libertad de circulación absoluta dado que las personas no son detenidas en ninguna etapa del proceso y, además, reconoce a refugiados y solicitantes todos los derechos reconocidos a los residentes en el país por vía constitucional. Esta es una postura progresista con respecto a las legislaciones anteriormente analizadas.

Sin embargo, aunque el Decreto 1182 goza de variados aspectos positivos en términos de reconocimiento de derechos, los plazos de admisión a trámite que contempla son muy cortos, dificultando el acceso de los/las solicitantes de refugio a los procedimientos de protección internacional. Esta es una diferencia clara con respecto a los casos expuestos, que no contemplan restricciones temporales para las solicitudes de refugio.

Otro aspecto que diferencia el procedimiento ecuatoriano de los demás, es la creación de un proceso de admisibilidad al inicio del procedimiento de determinación de la condición de refugiado. Aunque probablemente esta no fue la intención del

²²⁷ United States Citizenship and Immigration Service. <http://www.uscis.gov/>. (acceso 4/18/2014)

legislador, el procedimiento contemplado dentro del decreto 1182 ha creado una etapa informal de admisibilidad, cuya intención original era verificar que los casos cumplieran con criterios básicos de protección y estuvieran dentro del plazo de 15 días para acceder al trámite.

En la práctica, esta etapa se ha convertido en un obstáculo que impide el acceso al procedimiento, mediado por decisiones extremadamente discrecionales de servidores públicos individuales a cargo de la admisión de los documentos. Otro efecto adverso, es que mientras se resuelve el proceso en etapa de admisibilidad, las personas aún no tienen resuelta su situación migratoria, impidiendo que ejerzan cabalmente sus derechos fundamentales y dejándolos en una grave situación de incertidumbre sobre su estatus legal, pues la persona solamente puede hacer oponible su estatus de solicitante a partir de la admisión a trámite.

En conclusión, aunque la legislación ecuatoriana ha probado ser una de las más completas en materia de refugio y más progresistas en el reconocimiento de derechos fundamentales a personas solicitantes de refugio y personas refugiadas, las restricciones de admisión a trámite han generado una seria falla de protección que impide la individualización adecuada de los casos. En otras legislaciones han optado por permitir una mayor libertad en la etapa de solicitud y admisibilidad del trámite, resolviendo los problemas de elegibilidad y credibilidad en una etapa posterior del trámite, generando una protección reforzada a los solicitantes de refugio.

3.3 Análisis Jurídico del caso de la Solicitante de Refugio XX

A continuación se pasará a hacer un análisis jurídico del caso de la solicitante XX, de la misma manera que lo realiza la Dirección de Refugio, con la intención de analizar si los hechos del caso determinen si la solicitante es merecedora de protección internacional. En tal virtud, se empezará por los fundamentos de hecho, para luego continuar con los fundamentos de derecho.

3.3.1 Fundamentos de Hecho

La solicitante de refugio XX nació en Popayán, Cauca en 1982. Durante toda su vida vivió en Popayán, sin embargo, en el año 2011 se mudó al Municipio de Rozo en el Valle del Cauca, en compañía de su esposo y su hijo menor de edad, por motivos laborales. La solicitante y su esposo eran propietarios de una tienda de licores en Rozo, la cual era su única fuente de ingresos.

Cabe mencionar que durante los años 2011 y 2012, la solicitante de refugio y su familia, no tuvieron ningún tipo de amenazas, ni agresiones por parte de grupos armados irregulares ni por parte de Bandas criminales de la zona. Es importante destacar esta información debido a que en el municipio de Rozo existe fuerte presencia de la guerrilla, de grupos paramilitares y de bandas criminales.

En abril de 2013, personas que se identificaron con el Frente Sexto de las FARC, empezaron a pedirles el pago de la “vacuna”. Eran cinco hombres armados, vestidos de civiles, que fueron a la tienda de la solicitante y les pidieron el pago 500 mil pesos mensuales. Por temor a las represalias, pagaron la cuota que se les exigía durante 4 meses.

Sin embargo, a principios de agosto del mismo año su esposo se negó a pagarles la vacuna, debido a que el dinero que percibían de la tienda de licores, no les alcanzaba para cubrir el pago de la vacuna. Por tal motivo, denunciaron el cobro de vacunas a la policía, pero nunca se realizó ninguna investigación, ni se les garantizó ninguna medida de protección.

El 15 de agosto de 2013, su esposo fue a una surtidora para comprar productos para la tienda de licores y nunca más regresó. La señora puso la denuncia de su desaparición después de 72 horas. No obstante, hasta el día de hoy se desconoce el paradero de su esposo.

El 23 de agosto de 2013, una semana después de la desaparición de su esposo, los mismos cinco hombres que les estaban cobrando vacunas, fueron a la casa de la solicitante y abusaron de ella sexualmente delante de su hijo menor. Le dijeron que eso le pasaba por andar de “sapa” y por no haberles pagado la vacuna. Además, se llevaron parte de la mercancía de su tienda. La solicitante les preguntó sobre el paradero de su esposo pero no le dijeron nada.

La solicitante estaba desesperada y asustada, así que decidió salir con su hijo, de Rozo este mismo día y huir a Ecuador, por miedo de que los hombres la encontrarán y la mataran. En tal virtud, ingresó al Ecuador y registró su movimiento migratorio en el control fronterizo el 24 de agosto de 2013.

Desde agosto de 2013 hasta febrero de 2014, la solicitante de refugio permaneció en Ecuador, en la casa de una amiga de su hermano y salía de la casa solo cuando era necesario. A mediados de febrero, otros ciudadanos de nacionalidad colombiana le comentaron la posibilidad de solicitar refugio. Sin embargo, desconocía hasta entonces que había el plazo de 15 días establecido por el Decreto 1182.

La solicitante, solicitó refugio el 26 de febrero de 2014 y fue inadmitida a trámite ese mismo día por haberse excedido del plazo de 15 días, que impone el artículo 27 del Decreto 1182, para solicitar refugio en el Ecuador.

3.3.1.1 Análisis objetivo (valoración objetiva de los hechos)

- **Elemento Objetivo Información de País de Origen**

Según el informe anual de Human Rights Watch del año 2013, los grupos armados que operan en Colombia, tanto las Fuerzas Armadas Revolucionarias

de Colombia (FARC) como el Ejército de Liberación Nacional (ELN), continúan cometiendo graves abusos contra civiles. Las FARC, en particular, se ven involucradas frecuentemente en asesinatos, amenazas, desplazamientos forzados y reclutamiento y uso de niños para el combate en Colombia.²²⁸

Con relación a la presencia de estos grupos armados en el Departamento del Valle del Cauca, las FARC han hecho presencia a través del frente 47 “Aurelio Rodríguez” en el Norte; el frente 6 en el Sur; las columnas Víctor Saavedra, Alonso Cortés y Alirio Torres en el Centro, en las estribaciones de la cordillera Central; el frente 30 en la cordillera Occidental; y la Columna Móvil Arturo Ruíz, el frente sexto de las FARC y el frente urbano Manuel Cepeda en Cali. En lo atinente al ELN, éste tiene presencia a través del frente Luis Carlos Cárdenas en el Norte y el José María Becerra en el Sur.²²⁹

Cabe mencionar que la posición estratégica del departamento del Valle del Cauca, por su salida hacia el Océano Pacífico y su conexión tanto con el norte como con el sur del país, ha sido aprovechada por los grupos armados ilegales con presencia en la zona, para beneficio de sus propios intereses, ya sea para la producción y comercialización de estupefacientes, para el tráfico de armas o para la movilidad de combatientes.

Según la información de país de Origen en el municipio de Rozo existe la presencia del frente sexto de las FARC. Cabe mencionar que el pasado 17 de diciembre de 2013, en el municipio de Rozo, se dio la captura de uno de los cabecillas del Frente sexto de las FARC, el cual habría perpetrado 50 ataques contra la población civil, Ejército y Policía de Colombia²³⁰ en los departamentos del Cauca y del Valle del Cauca.

²²⁸ Human Rights Watch. *Informe Anual 2013: Resumen de País, Colombia*. New York 2013. <http://www.hrw.org/world-report/2013/country-chapters%20/112972> (acceso 4/10/2014)

²²⁹ Vicepresidencia de la República de Colombia. *Observatorio del Programa Presidencial de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario. Diagnóstico Departamental Valle del Cauca*. Bogotá, 2010, p. 2. <http://www.derechoshumanos.gov.co/PNA/documents/2010/valle/valle.pdf> (acceso 4/10/2014)

²³⁰ Redacción El Mundo. “Capturan a alias “pepo” sindicado de participar en cerca de 50 ataques”. *El Mundo*. 17/12/2013. Seguridad.

De acuerdo con la información de país de origen se confirma que en el Municipio de Rozo, opera el Frente Sexto de las FARC, lo que le brinda un mayor grado de credibilidad a los hechos relatados por la solicitante.

- **Elemento Subjetivo (Temor)**

Del relato de los hechos se desprende que la solicitante evidencia sentir temor por su seguridad y la de su hijo, en consideración de los hechos y las amenazas recibidas directamente por parte de las FARC, por no haber pagado la vacuna que se le exigía.

3.3.1.2 Fundamentos de derecho

El Decreto 1182 que reglamenta la aplicación en el Ecuador de las normas contenidas en la Convención de Ginebra de 1951 sobre el Estatuto de los Refugiados y en su protocolo adicional de 1967, establece que:

Será reconocida como refugiada en el Ecuador, toda persona que debido a fundados temores de ser perseguida por motivos de raza, religión, nacionalidad, pertenencia a determinado grupo social u opiniones políticas, se encuentre fuera de su país de nacionalidad y no pueda o, a causa de dichos temores, no quiera acogerse a la protección de tal país; o que, careciendo de nacionalidad y hallándose, a consecuencia de tales acontecimientos, fuera del país donde antes tuviera su residencia habitual, no pueda o, a causa de dichos temores, no quiera regresar a él.²³¹

En este sentido, la solicitante XX al ser de nacionalidad colombiana y al encontrarse fuera de Colombia desde el 24 de agosto de 2013, como lo ha manifestado en el relato de los hechos, cumple con el requisito de estar fuera del país de origen para solicitar refugio.

Ahora bien, conforme a los hechos expuestos, la solicitante XX fue víctima de extorsión por parte de integrantes del Frente Sexto de las FARC, al momento que se le exigía el pago de una vacuna (7). Esto implica una vulneración al derecho de propiedad de la solicitante XX.

Asimismo, existió violencia sexual al haber sido obligada a tener relaciones forzadas con miembros de la guerrilla (12). Al ser víctima de este hecho, se vulneraron sus derechos fundamentales a la vida y seguridad debido a que se atentó contra la integridad personal, la seguridad, la salud física y mental de la solicitante. De igual manera, su hijo menor de edad, al presenciar estos hechos sufrió de violencia psicológica (12).

Estos hechos se configuran como violaciones graves a los derechos humanos que infligen un daño irreparable en la víctima, en tal sentido, esto afecta a que la solicitante XX tenga una vida digna y pueda alcanzar un desarrollo personal y familiar. Además,

²³¹Decreto Ejecutivo 1182. Artículo 8.

como consecuencia de la violencia física que sufrió la solicitante XX, se han generado sentimientos de temor e inseguridad.

La solicitante identifica a su agente persecutor como el frente sexto de las FARC, pues así se identificaron cuando le pidieron el pago de la vacuna (7). Dicho grupo armado irregular, según información de país de origen, es un agente persecutor válido pues se encuentra en una vasta parte del territorio colombiano, es un grupo organizado con jerarquías establecidas, que ha perdurado en el tiempo y que se considera escapa de la protección efectiva que el Estado colombiano le podría otorgar a la solicitante.

En el presente caso, el nexo causal es la imputación de opinión política, misma que es el resultado de la imputación que le hace dicho grupo armado irregular, al considerarlo contrario a sus intereses, pues la solicitante XX no aceptó colaborarles con el pago de la vacuna y denunció este hecho ante las autoridades, huyendo de aquel lugar manifestando así su opinión política imputada.

En virtud de los hechos expuestos, existe una posibilidad razonable de persecución, pues los derechos a la vida y seguridad de la solicitante XX pueden verse vulnerados nuevamente de permanecer en su país. De acuerdo a la dinámica del conflicto armado, en especial a la manera como opera la guerrilla, en especial las FARC, la persecución que dicho grupo armado hace a sus sujetos de interés, en este caso la solicitante XX por no colaborarles con el pago de la vacuna, se convierte en un objetivo militar. En tal virtud, si la solicitante XX permanece en su país de origen sus derechos, integridad, vida y libertad estarían en riesgo por uno de los motivos de la Convención de Ginebra de 1951.

Finalmente, la falta de protección estatal queda en evidencia, debido a que la solicitante XX presentó una denuncia ante la policía por el cobro de la vacuna (10), sin embargo, nunca recibieron ningún tipo de protección.

Los hechos expuestos por la solicitante XX se enmarcan dentro de los elementos de la definición de la Convención de Ginebra de 1951, su Protocolo de 1967; así como en el Artículo 8 del Decreto Ejecutivo 1182 del 30 de mayo del 2012.

Ahora bien, el 26 de febrero de 2014 la Dirección de Refugio del Ministerio de Relaciones exteriores, inadmitió a trámite la solicitud de refugio presentada por la solicitante XX (19), por haber sido presentada fuera del plazo de 15 días posteriores al ingreso al territorio ecuatoriano, que impone el artículo 27 del Decreto 1182, para solicitar refugio en el Ecuador.

A continuación se analizará como el Estado ecuatoriano, al no admitir a trámite la solicitud de refugio por una mera formalidad restrictiva de carácter temporal, limita el ejercicio al derecho a un debido procedimiento administrativo y atenta contra el principio de no devolución.

a) Con relación al debido procedimiento administrativo

En primer lugar, la inadmisión a trámite de la solicitud de refugio presentada por la solicitante, constituye una violación del derecho de la solicitante, a que su petición sea examinada. En tal virtud, vulnera el artículo 66 numeral 23 de la Constitución que señala que toda persona tiene derecho a dirigir quejas y peticiones individuales y colectivas a las autoridades y a recibir atención o respuestas motivadas. Por tal motivo la solicitante XX, queda imposibilitada de ejercer su derecho de libertad de petición.

En segundo lugar, la solicitante XX no puede apelar la inadmisión a trámite de su solicitud de refugio, de conformidad con el artículo 27 del Decreto ejecutivo 1182, lo cual vulnera el derecho a una tutela efectiva, pues no permite que la causa de la solicitante de refugio sea escuchada. Cabe mencionar que la imposibilidad de no tener acceso a un recurso de apelación, coarta la protección efectiva de los derechos y garantías ciudadanas que son requisitos esenciales de la tutela judicial efectiva.

Si bien, la resolución emitida por la Dirección de Refugio del Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana, es susceptible de impugnación por ser un acto administrativo, la negativa de presentar una apelación deja en

indefensión a la solicitante de refugio XX, debido a que no puede acceder a los órganos jurisdiccionales competentes y obtener de ellos una tutela judicial efectiva. Tanto el derecho a ser escuchado así como obtener una tutela judicial efectiva son garantías que deben observarse en un debido procedimiento administrativo con el fin de que se tutele no solo el derecho a un debido proceso, sino también el derecho al refugio de la solicitante XX.

b) Con relación al principio de no devolución

La imposibilidad de tener derecho a un debido proceso administrativo, detallado anteriormente, conlleva a vulnerar el principio rector en materia de refugio que es el principio de no devolución.

De acuerdo con el análisis de los hechos del caso, la solicitante de refugio XX es merecedora de la protección internacional en el Ecuador. Sin embargo, el Estado ecuatoriano no la reconoce la condición de persona refugiada, por una restricción innecesaria, no idónea y desproporcional, que impone el plazo de 15 días, posterior al ingreso al territorio ecuatoriano, para solicitar refugio en el Ecuador.

Al parecer, el cumplimiento de una restricción temporal de carácter formal, se sobrepone al hecho de que la solicitante XX necesita una verdadera protección internacional por parte del Estado ecuatoriano. Así, la solicitante, pese a alegar un riesgo inminente en contra de su vida, seguridad e integridad en caso de ser devuelta a Colombia, queda en indefensión al no poder presentar su solicitud de refugio y queda sujeta a afrontar procedimientos de deportación y expulsión en contra de su voluntad.

Cabe mencionar que el principio de no devolución abarca también a las situaciones de hecho que puedan tener directa o indirectamente el mismo resultado, es decir, colocar a la persona solicitante de refugio en una posición de indefensión. En este sentido, a mi modo de ver se pueden dar dos situaciones en el presente caso que atenten contra el principio de no

devolución. La solicitante por el temor de regresar a su país de origen permanece en el Ecuador invisibilizada, bajo una condición migratoria irregular, por lo cual queda expuesta a procesos de deportación y expulsión, que podrían en grave riesgo su vida.

Por otro lado, la solicitante XX al estar en una situación de vulnerabilidad, encontrarse en un país ajeno al suyo y probablemente no tener suficiente información no encuentra otra alternativa que regresar a su país de origen, precisamente, del cual huyó por circunstancias que ponían en peligro su vida. Estas alternativas atentan contra el principio de no devolución y se configuran como una devolución o expulsión de facto. Así, el Estado ecuatoriano está incumpliendo su obligación estatal de garantizar el derecho al refugio, al imponer un requisito atentatorio al principio de no devolución, sobre todo, considerando que el bien jurídico que busca proteger el principio de no devolución es la vida.

En consecuencia, se está atentando directamente contra el principio de no devolución, al dejar en riesgo grave e inminente a la solicitante de refugio XX, por lo cual el Estado podría incurrir en graves responsabilidades por violaciones a los Derechos humanos. Cabe mencionar que la inadmisión a trámite de la solicitud presentada por la solicitante XX, ignora las disposiciones relativas a la obligación de no devolución previstas en el Decreto 1182, en la Constitución, en la Convención sobre el Estatuto de los refugiados de 1951, y en la Declaración de Cartagena, todas normas vinculantes para el Estado Ecuatoriano.

A manera de conclusión, la limitación de la solicitante XX de presentar su solicitud de refugio se configura como arbitraria, ya que afecta, por una parte, el derecho a solicitar refugio, por otra, a que esta solicitud sea realizada en base a un debido procedimiento administrativo, y al afectar a este derecho, vulnera, también, el principio de no devolución, ocasionando que, en el momento en que exista una deportación o expulsión, se afecte su derecho fundamental a la vida y a su integridad personal.

Así también, en este caso se evidencia que la restricción temporal de 15 días para presentar la solicitud de refugio, impuesta por el Estado ecuatoriano, por un tema de seguridad nacional, no es adecuada. Si bien, existen personas que bajo el reconocimiento de la condición de refugiado/a han cometido ilícitos en el Ecuador, esto no quiere decir que todas las personas solicitantes de refugio vayan a tentar contra la seguridad ciudadana. En virtud de ello, esta limitación es innecesaria, no idónea y desproporcional debido a que existen personas que requieren protección internacional por parte del Estado ecuatoriano.

Para finalizar, la Constitución de la República, en su artículo 66 numeral 14, establece que los procesos migratorios deben ser singularizados, lo cual resulta de especial relevancia en este caso. Por lo que es necesario que la petición de la solicitante XX sea analizada de forma individual y con especial consideración de sus circunstancias sociales, económicas y geográficas.

Asimismo, el artículo 11 numeral 5 de la Constitución señala que en materia de derechos y garantías constitucionales, las servidoras y servidores públicos, administrativos o judiciales, deberán aplicar la norma y la interpretación que más favorezca a su efectiva vigencia.

En este sentido, pese a que el Decreto 1182 es de carácter reglamentario y determina que para presentar la solicitud de refugio la persona que lo solicita tiene 15 días posteriores a su ingreso al territorio ecuatoriano, esta disposición no debería ser observada, en vista de que es una disposición restrictiva y por el principio *pro homine* deberá entenderse que la norma sospechosa de restringir derechos, no deberá ser aplicada. Así, debería aplicarse la norma constitucional que establece el derecho al refugio y garantiza el principio de no devolución.

CAPÍTULO 4: CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

Conclusiones

- El carácter del Estado ecuatoriano de ser un Estado constitucional de derechos y justicia es el camino adecuado para construir un marco normativo que brinde un real respeto y garantía al derecho al refugio, debido a que las personas solicitantes de refugio no solo son personas que necesitan protección internacional, sino que tal carácter impone al Estado la responsabilidad de impulsar su aparataje para que no existan limitaciones arbitrarias que restrinjan el pleno ejercicio del derecho al refugio.
- El Estado ecuatoriano ha ratificado los principales instrumentos internacionales en materia de refugio, por lo cual este está sujeto a obligaciones de orden jurídico y humanitario a favor de las personas refugiadas y solicitantes de refugio. En tal sentido, las normas internas relativas al derecho al refugio deben guardar armonía con tales instrumentos y con la Constitución ecuatoriana.
- El derecho al refugio al ser un derecho constitucional no se encuentra regulado mediante una ley orgánica, tal como lo establece el artículo 133 de la Constitución al hacer observancia al principio de reserva de ley, señalando que la regulación del ejercicio de los derechos y garantías constitucionales, únicamente, puede hacerse a través de leyes orgánicas. En tal sentido, este derecho constitucional no puede estar regulado en un decreto ejecutivo, debe estar regulado por una ley orgánica que este acorde a la Constitución y a los tratados internacionales de derechos humanos.
- El derecho al refugio no se limita, exclusivamente, a garantizar por parte del Estado ecuatoriano el reconocimiento de la condición de persona refugiada, sino que este se extiende a garantizar a que una persona solicitante de refugio tenga acceso a un procedimiento justo y efectivo para solicitar protección

internacional, lo cual, a su vez, permite que se garanticen otros derechos, tales como el derecho a un debido procedimiento administrativo y a la tutela judicial efectiva.

- Considerando que la solicitud de refugio constituye el primer paso clave para acceder al ejercicio del derecho al refugio, significa que para la presentación de la solicitud no deben existir limitaciones temporales que perturben tal ejercicio de manera restrictiva. Es así, que la imposición de plazos para presentar la solicitud de refugio debe tener un carácter flexible que permita considerar el contexto social, económico y geográfico de las personas solicitantes de refugio.
- El Estado ecuatoriano en su potestad para limitar derechos, debe hacerlo siempre y cuando exista un razón imperante que promueva el bien común, sin embargo, la seguridad ciudadana como motivo para limitar el ejercicio del derecho al refugio no obedece a una limitación de carácter idóneo, necesario y proporcional, en virtud de que el número de refugiados que han cometido un acto ilícito es de apenas de un 0.6% del total de personas con calidad de personas refugiadas en el Ecuador.
- Las personas solicitantes de refugio en el Ecuador no pueden ser tratadas de forma igual a personas que no necesitan protección internacional, ya que de acuerdo a lo que establece la Constitución son personas que merecen atención prioritaria por parte del Estado ecuatoriano en razón de la situación de vulnerabilidad en la que se encuentran, en la que, precisamente, tienen un mayor riesgo de sufrir vulneraciones a sus derechos. En tal virtud, las personas solicitantes de refugio y las personas refugiadas reconocidas tienen que recibir del Estado ecuatoriano una atención oportuna y adecuada.
- El contexto social, económico y geográfico del que provienen las personas solicitantes de refugio es adverso, sobre todo, considerando las características del conflicto colombiano, en tal sentido, se deben considerar las circunstancias en las que se encuentra una persona solicitante de refugio al momento de

establecer un plazo. Es decir, es necesario que exista una singularización de los casos de los solicitantes de refugio.

- El Estado ecuatoriano no solo está alterando el ejercicio al derecho al refugio con la imposición del plazo de 15 días establecido en el Decreto 1182 sino que, por el carácter de interdependencia de los derechos, atenta contra otros derechos, tales como el derecho de petición, en el momento que no se admite una solicitud de refugio, el derecho a un debido procedimiento administrativo y al derecho a obtener tutela judicial efectiva en el momento en que no se permite apelar el acto administrativo en el que se niega la solicitud de refugio por considerarse extemporánea. En tal sentido, el Estado ecuatoriano está incumpliendo con su deber primordial de respetar y garantizar los derechos que están reconocidos en la Constitución.
- Asimismo, la limitación temporal de 15 días para solicitar refugio es una limitación arbitraria que afecta, por una parte, el derecho a solicitar refugio, por otra, a que esta solicitud sea realizada en base a un debido procedimiento administrativo, y al afectar a este derecho, vulnera, también, el principio de no devolución, ocasionando que, en el momento en que exista una deportación o expulsión, se afecte al derecho fundamental a la vida y a la integridad personal de una persona solicitante de refugio.
- La política gubernamental ecuatoriana en materia de refugio ha sido reconocida a nivel mundial y es considerada como una de las más progresistas en el reconocimiento de derechos fundamentales a personas solicitantes de refugio y personas refugiadas. Sin embargo, las restricciones de carácter temporal limitan el ejercicio del derecho al refugio. Por tal motivo, es necesario adoptar las buenas prácticas de otras legislaciones que han optado por permitir una mayor libertad en la etapa de solicitud y admisibilidad del trámite, resolviendo los problemas de elegibilidad y credibilidad en una etapa posterior del trámite, generando una protección reforzada a los solicitantes de refugio.

Recomendaciones

- La centralidad de los derechos como paradigma adoptado en la Constitución del 2008, debe ser el eje esencial de todas las políticas públicas y del ordenamiento jurídico en materia de refugio. Además debe ser el fundamento doctrinario para la nueva Ley de Movilidad Humana.
- El derecho al refugio debe ser regulado por una ley orgánica que este acorde con la Constitución y los tratados internacionales de derechos humanos que han sido ratificados por el Ecuador.
- El Estado ecuatoriano debe garantizar no solo el derecho al refugio, sino también garantizar a que una persona solicitante de refugio tenga acceso a un procedimiento justo y efectivo para solicitar protección internacional.
- En el proyecto de ley de Movilidad humana se debe considerar la posibilidad de establecer plazos flexibles para presentar la solicitud de refugio, lo que permitirá visibilizar casos complejos de solicitantes de refugio que verdaderamente necesitan de la protección internacional del Estado ecuatoriano.
- El Estado ecuatoriano debe salvaguardar la seguridad ciudadana a través de otros mecanismos que no limiten arbitrariamente el derecho al refugio.
- El Estado ecuatoriano debe impulsar todos los mecanismos necesarios para que todas las personas solicitantes de refugio reciban atención prioritaria.
- El Estado ecuatoriano debe tener en consideración las características sociales, económicas y geográficas de las personas solicitantes de refugio, al momento de establecer un plazo para solicitar refugio, con la intención de que cada caso sea analizado de manera individual y en consideración de sus características específicas.

- El Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana a través de la Dirección de Refugio, debe garantizar el derecho de petición y el acceso a tutela judicial efectiva a través de un debido procedimiento administrativo acorde con la Constitución y los tratados internacionales de derechos humanos.
- El Estado ecuatoriano debe garantizar el respeto al principio de no devolución, tomando en cuenta que una deportación o expulsión, puede afectar directamente el derecho fundamental a la vida y a la integridad personal de una persona solicitante de refugio.

BIBLIOGRAFÍA

- Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados. *Los Derechos Humanos y la protección de los refugiados* Ginebra, 2006.
- Amnistía Internacional. Documento - Colombia: la situación de los derechos humanos en Colombia: declaración escrita de amnistía internacional ante la decimonovena sesión del Consejo de Derechos Humanos de la ONU. 23 de Marzo de 2012. <https://www.amnesty.org/es/library/asset/AMR23/007/2012/es/7e3d7d7c-9a30-4f3e-a55b-171f9d285614/amr230072012es.html> (acceso 3/16/2014).
- Antonio Augusto Cancado Trindade. *Derecho Internacional de los Derechos Humanos, Derecho Internacional de los refugiados y Derecho internacional humanitario, aproximaciones y convergencias*. México: Comisión de Derechos Humanos del Estado de México, Mayo 2001.
- Applying for Refugee Protection from within Canada (IMM5746). <http://www.cic.gc.ca/english/information/applications/guides> (acceso 13/04/2014).
- Carolina Escudero Calle. *Los Solicitantes de Refugio tienen Derecho al Trabajo y el Estado Ecuatoriano el Deber de Garantizarlo*. Tesis de Grado. Universidad San Francisco de Quito. Quito, 2010.
- Carolina Silva. “Las garantías de los derechos ¿Invencción o reconstrucción?” *Neoconstitucionalismo y Sociedad*. Serie Justicia y Derechos Humanos. Quito: MJDHC, Quito, 2008.
- Comisión Andina de Juristas et al. “Grupos en situación de especial protección en la Región Andina” *Política pública de impulso al debido proceso administrativo en los procedimientos vinculados a la gestión de la inmigración en el Ecuador*. Quito, julio 2009.
- Comisión IDH. Sesión 146, 02 de noviembre del 2012. Intervención Juan Pablo Albán, Director de la Clínica Jurídica de la Universidad San Francisco de Quito. Washington D.C., 2 de noviembre de 2012. http://www.google.com.ec/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=3&ved=0CD4QtwIwAg&url=http%3A%2F%2Fpoderes.com.ec%2F2013%2Fdia-mundial-del-refugiado-perspectivas-en-torno-al-refugio-en-ecuador%2F&ei=qco5U42_A-ilsQT34YGQBQ&usg=AFQjCNFXzc6aRHxG89SeBEYn2vppN8tzLg&sig2=zySgCoOs7lSb9f3aN8Hydg&bvm=bv.63808443,d.cWc (acceso 31/03/2014).
- Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Informe de Fondo 136/11 del caso 12.474 Familia Pacheco Tineo Bolivia, 31 de octubre de 2011.
- Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Informe Anual de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (1993). (OEA/Ser.L/V/II.85), capítulo V. sección VII, VIII. Washington, 11 de febrero de 1994.

- Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Informe Anual de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos 2010, Desarrollo de los derechos humanos en la Región, Capítulo IV, Colombia. <http://www.cidh.oas.org/annualrep/2010sp/cap.iv.colombia.2010.final.doc> (acceso 03/12/2014)
- Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Informe sobre la situación de los derechos humanos de los solicitantes de asilo en el marco del sistema canadiense de determinación de la condición de refugiado. OEA/Ser.L/V/II.106 Doc. 40 Rev. Febrero, 2000. <http://www.cidh.org/countryrep/Canada2000sp/canada.htm> (acceso: 13/01/2014).
- Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Relatoría Sobre Derechos de los Trabajadores y Miembros de sus familias. Segundo Informe de progreso de la relatoría sobre trabajadores migratorios y miembros de sus familias. Informe anual de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Documento OEA/Ser./L/V/II.111. Washington D.C, 2001.
- Conferencia Internacional sobre Refugiados Centroamericanos. Principios y criterios para la protección y asistencia a los refugiados, repatriados y desplazados Centroamericanos en América Latina. Ciudad de Guatemala: ACNUR, 1989. <http://www.acnur.org/biblioteca/pdf/1582.pdf>. (acceso: 7 / 11/2013).
- Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento. Ecuador y Colombia: Territorios de frontera más allá de las cifras. Bogotá: CODHES 2012.
- Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento. Informe sobre desplazamiento intraurbano en Bogotá. Bogotá: CODHES, 2011.
- Daniel Manrique. Refugio: fenómeno histórico y cambiante. Limitaciones normativas para incorporar las diferentes experiencias migratorias. <http://www.voltairenet.org/article121512.html> (acceso: 18/12/2013).
- Defensoría del Pueblo del Ecuador. Texto Preliminar para talleres de socialización, Ante proyecto de Ley Orgánica e Integral de Movilidad Humana. Noviembre del 2013.
- Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE)- Colombia. Censo General 2005. Índice de Necesidades Básicas Insatisfechas. <http://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-sociales/necesidades-basicas-insatisfechas-nbi> (acceso 2/28/2014)
- Diario El Hoy. “ACNUR: Xenofobia se reproduce en los medios de comunicación”. <http://www.hoy.com.ec/noticias-ecuador/acnur-xenofobia-se-reproduce-en-medios-de-comunicacion-428028.html> (acceso: 28/03/2014).
- Diario El Universo. “Delincuentes se Mimetizan entre los miles de refugiados”. <http://www.eluniverso.com/2010/12/19/1/1447/delincuentes-mimetizan-miles-refugiados.html> (acceso: 28/03/2014).

- Dirección de Refugio, Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana, <http://www.mmrree.gob.ec/refugiados/estadisticas/indice.html>, (acceso: 03/01/2014).
- Eduardo Arboleda. “Derecho Internacional de los Refugiados”. La Declaración de Cartagena de 1984 y sus semejanzas con la Convención de la Organización de la Unidad Africana de 1969, una perspectiva comparativa. Instituto de Estudios Internacionales de la Pontificia Universidad Católica del Perú. Lima: PUCP, 2001.
- Eduardo Couture. Fundamentos del Derecho Procesal Civil, Cuarta Edición. Montevideo: Editorial IB, 2010.
- El Consejo de Refugiado EE.UU (RCUSA). Vivir al límite: Refugiados Colombianos en Panamá y Ecuador 2011. rcusa.org-uploads/pdfs/Spanish.pdf. (acceso: 29/11/2013).
- Elizabeth Salmón. El derecho al debido proceso en la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos. Instituto de Democracia y Derechos Humanos de la Pontificia Universidad Católica del Perú. Lima: PUCP, 2012.
- Erick John Hosbawn. “Historia del siglo XX”. Crítica Grijalbo Mondadori. Buenos Aires: Buenos Ayres S. A. I. y C. , 1999.
- Esperanza Orihuela Catayud. El derecho a solicitar Asilo. Un derecho en fase terminal por las violaciones del derecho Internacional. Madrid: Universidad Autónoma de Madrid, 2003. https://repositorio.uam.es/xmlui/bitstream/handle/10486/3083/14280_9RJ056.pdf?squence=1 (acceso 02/01/2014).
- Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales-Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados. Refugiados Urbanos en el Ecuador. Quito: FLACSO-ACNUR, Mayo, 2011.
- Francisco Palacios, “Constitucionalización de un sistema integral de los derecho sociales”, Desafíos Constitucionales: La Constitución ecuatoriana del 2008 en perspectiva. Quito: Ministerio de Justicia y Derechos Humanos y Tribunal Constitucional de Ecuador, 2008.
- Gastón Velásquez. Las garantías y los recursos en sede administrativa aplicables al procedimiento para determinar la condición de refugiado, un estudio desde la perspectiva del Derecho Administrativo ecuatoriano. Quito: ACNUR, 2013.
- Gloria Camacho. Refugiadas colombianas en el Ecuador. Quito: UNIFEM, 2005.
- Guy S. Goodwin-Gill. “Convención sobre el Estatuto de los Refugiados”.United Nations Audiovisual Library of International Law, All souls College Oxford, 2008.
- Human Rights Watch. Informe Anual 2013: Resumen de País, Colombia. New York 2013. <http://www.hrw.org/world-report/2013/country-chapters%20/112972> (acceso4/10/2014)

- Ignacio Villaverde. "El principio de Proporcionalidad y la Interpretación Constitucional". La resolución de Conflictos entre derechos fundamentales. Serie Justicia y Derechos Humanos. Quito, Ecuador 2008.
- Información del Registro Único de Población Desplazada (RUPD) 2012. Este registro no ha sido actualizado desde que entró en vigencia el registro de víctimas en Colombia.<http://www.dps.gov.co/contenido/contenido.aspx?catID=295&conID=1953> (acceso 2/28/2014)
- Instituto Interamericano de Derechos Humanos-Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados. Memorias del Coloquio Internacional, 10 años de la Declaración de Cartagena sobre refugiados. San José: ACNUR, 1995.
- Jaime Ruiz de Santiago. "Derecho de Refugiados: Evolución y convergencias, Derecho Internacional de los refugiados". Lima: Editorial DESA S.A., 2001.
- Javier Arcentales Illescas. "Horizontes de los Derechos Humanos Ecuador". Ejercicio de los derechos de las personas inmigrantes y refugiadas en Ecuador durante el año 2012, Universidad Andina Simón Bolívar. Quito: UASB, 2012.
- Javier Arcentales Illescas. "Los recursos de apelación, revisión y alternativa contenciosos administrativa en el proceso de solicitud de refugio en el Ecuador". Tesis de Grado. Pontificia Universidad Católica del Ecuador.
- Jorge Portocarrero. El derecho al debido proceso en el Sistema Interamericano de Derechos Humanos XVII congreso Latinoamericano Nacional de Derecho Penal y Criminología. Lima: Universidad Nacional de San Marcos, 2005.
- José García Añón. Derechos Sociales e Igualdad. México: Fontamara, 2003.
- Juan Carlos Murillo Gonzales. Retos contemporáneos de la Protección internacional de los refugiados. Costa Rica, 2012. <http://www.oas.org/dil/esp/279-292%20Murillo2%20Retos%20Def.pdf> (acceso 13/01/2014).
- Julio Cesar Trujillo. Constitucionalismo Contemporáneo, teoría procesos, procedimientos y retos. Quito: Corporación Editora Nacional, 2013.
- Karina Sarmiento y Jessica Soley, La determinación de Condición de refugiado en América Latina: Los Sistemas Nacionales de Brasil, Colombia, Costa Rica, Ecuador y México. Asylum Access Ecuador., 2013.
- Leonardo Franco y Jorge Santistevan de Noriega. "La protección Internacional de los Refugiados en las Américas". La contribución del proceso de Cartagena al desarrollo del derecho Internacional de refugiados en América Latina. Quito: OACHD-ACNUR.
- Luis Molina. Análisis de las garantías del debido proceso en la justicia indígena: una primera aproximación a la interpretación de los derechos humanos desde la cosmovisión indígena, caso La Cocha 2010.

- Mariano Sapag. El principio de proporcionalidad y razonabilidad como límite constitucional al poder del Estado. Chía: Universidad de la Sabana, 2008. <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=72011607008> (acceso 02/03/2014).
- Ministerio de Relaciones Exteriores Comercio e Integración. Dirección de Refugio “El refugio en el Ecuador” Quito: MRECI, 2011.
- Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana, Dirección de Refugio. <http://cancilleria.gob.ec/direccion-de-refugio/> (acceso 02/16/2014)
- Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio e Integración, Dirección General de Refugiados, Política del Ecuador en Materia de Refugio. Quito, 2008, p.33. http://www.acnur.org/t3/fileadmin/Documentos/RefugiadosAmericas/Ecuador/Politica_del_Ecuador_en_materia_de_refugio.pdf?view=1 (acceso: 03 /02/ 2014).
- ONU. Acta final de la Conferencia de Plenipotenciarios de las Naciones Unidas sobre el Estatuto de los Refugiados y de los apátridas. <http://www.refworld.org/cgi-bin/texis/vtx/rwmain/opensslpdf.pdf?reldoc=y&docid=50ac926d2> (acceso: 13/01/2014).
- ONU. Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados et al. Población colombiana en Necesidad de Protección Internacional en el Ecuador. Quito: CEPAR – CISMIL – ACNUR, Quito, 2009.
- ONU. Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados. “La Convención de 1951 Sobre el Estatuto de los Refugiados”. México: ACNUR, 1993. <http://www.acnur.org/t3/fileadmin/scripts/doc.php?file=biblioteca/pdf/5754> (acceso 22/12/2013).
- ONU. Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados. Guía sobre el derecho internacional de los refugiados, Guía práctica para parlamentario. Ginebra: ACNUR, 2001. <http://www.acnur.org/t3/fileadmin/Documentos/Publicaciones/2012/8951.pdf> (acceso: 13/01/2014).
- ONU. Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados. “Los Derechos Humanos y la protección de los refugiados”. Volumen II. Ginebra: ACNUR, 2006.
- ONU. Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados. Plan de acción de México, <http://www.acnur.org/t3/pam/informacion-general/>. (acceso: 10/01/2014).
- ONU. Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados. Protección de Refugiados en América Latina: Buenas prácticas legislativas. <http://www.acnur.org/t3/que-hace/proteccion/proteccion-de-refugiados-en-america-latina-buenas-practicas-legislativas/> (Acceso:10/12/2013).
- ONU. Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados. Los Derechos Humanos y la Protección de los Refugiados. Modulo auto formativo Volumen II. 15 de diciembre de 2006.

- ONU. Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados. Glosario de términos claves relativos a la protección internacional de los refugiados. <http://www.acnur.org/t3/que-hace/proteccion/glosario-de-terminos-claves-relativos-a-la-proteccion-internacional-de-los-refugiados/?type=0&uid=67> (acceso: 11/30/2013).
- ONU. Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados. Consultas Globales Sobre el Derecho Internacional, Procesos de Asilo: Procedimientos de Asilo Justos y Eficientes, EC/GC/01/12. 2001.
- ONU. Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados. Manual de procedimientos y Criterios para determinar la condición de refugiado en virtud de la Convención de 1951 y el protocolo de 1967 sobre el Estatuto de los refugiados, 1992, párr. 5. <http://www.refworld.org/pdfid/3ae6b33e4.pdf> (acceso: 13/01/2014).
- ONU. Comité de Derechos Humanos. Observación general No. 19. Comentarios generales adoptados por el Comité de los Derechos Humanos, Artículo 23 - La familia, 39º período de sesiones. U.N. Doc. HRI/GEN/1/Rev.7 at 171,1990.
- Ortega, Carlos & Ospina, Oscar. (2012). *No se puede ser refugiado toda la vida... El caso de la población colombiana en Quito y Guayaquil*. Quito: FLACSO.
- Pamela Verónica Morales. “La figura del refugiado: tensiones y paradojas entre la praxis jurídica y la exclusión socio-política.” Tesis de Maestría en Ciencia Política y Sociología. Facultad Latinoamericana en Ciencias Sociales (FLACSO) Sede Ecuador. Quito, 2010.
- Patricio Benalcázar et al. “El refugio en el Ecuador”. Quito: INREDH, 2004.
- Patricio Franco López. Policía Nacional del Ecuador. Análisis sobre ciudadanos extranjeros con estatus de refugiados en el Ecuador, que han sido detenidos en el Periodo 2009-2011. Memorando 06645-CG-2011 del 15 de julio de 2011.
- Paúl Mena Erazo. BBC MUNDO. “Ecuador: ahora será mas difícil ser refugiado”. http://www.bbc.co.uk/mundo/noticias/2011/06/110623_ecuador_refugiados_rg (acceso 28/03/2014)
- Ramiro Ávila Santamaría. “Los principios de aplicación de los derechos”. La Constitución del 2008 en el contexto andino, Análisis desde la doctrina y el derecho comparado.
- Ramiro Ávila Santamaría. El derecho a la salud en el contexto del Buen vivir. La Constitución ecuatoriana del 2008 y el Derecho a las Salud. Universidad Andina Simón Bolívar. Quito: UASB, 2012, p. 3. <http://repositorio.uasb.edu.ec/bitstream/10644/2985/1/%C3%81vila,%20R-CON-006-EI%20derecho> (acceso 08/02/2014).
- Redacción El Mundo. “Capturan a alias “pepo” sindicado de participar en cerca de 50 ataques”. El Mundo. 17/12/2013. Seguridad.

- Robert, Alexi, "Teoría de la Argumentación Jurídica". *La teoría del discurso racional como teoría de la fundamentación jurídica*. Centro de Estudios Constitucionales. Traducción de Manuel Atienza. Madrid, 1989.
- Rubén Sánchez. "El Principio de Proporcionalidad". Instituto de Investigaciones Jurídicas Mexicano, México: UNAM, 2007.
- Sandra Namihas. *Derecho Internacional de los Refugiados*. Pontificia Universidad Católica del Perú. Instituto de Estudios Internacionales. Lima: Fondo Editorial, 2001.
<http://www.acnur.org/t3/fileadmin/Documentos/Publicaciones/2012/8953.pdf1>, (acceso: 18/12/2013).
- Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo, *Agenda Nacional de Igualdad para la Movilidad Humana (ANIMHU) 2013-2017*. asambleanacional.gob.ec/presentaciondelaagendanacionaldelaigualdadparalamovilidadhumana (acceso: 16/01/2014).
- Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo, *Problemáticas y Oportunidades para la igualdad en Movilidad Humana*. Agenda de igualdad en movilidad humana.
- Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo. *Plan Nacional de Desarrollo/ Plan Nacional para el Buen Vivir 2013-2017-Senplades*, Quito, Ecuador, 2013.
- Sergio Pérez Barahona. "El Estatuto de "refugiado" en la Convención de Ginebra de 1951". Logroño: Universidad de la Rioja, 2003.
<http://www.unirioja.es/dptos/dd/redur/numero1/perez.pdf> (acceso 07/03/2014).
- Vicepresidencia de la República de Colombia. *Observatorio del Programa Presidencial de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario. Diagnóstico Departamental Valle del Cauca*. Bogotá, 2010.
<http://www.derechoshumanos.gov.co/PNA/documents/2010/valle/valle.pdf> (acceso 4/10/2014)
- William Spindler. *El Plan de Acción de México. Proteger a los refugiados a través de la solidaridad internacional*. Ginebra: ACNUR, 2006.
<http://www.acnur.org/biblioteca/pdf/4151.pdf?view=1> (acceso: 08/03/2014).
- Wray, Alberto, "*El debido Proceso en la Constitución*" *Revista Iuris Dictio*.

PLEXO NORMATIVO

Acuerdo Gubernativo N° 383 del 14 de septiembre de 2001 - Reglamento para la protección y determinación del estatuto de refugiado en el territorio del Estado de Guatemala

Anteproyecto de Ley Orgánica de Movilidad Humana

Constitución de la República del Ecuador 2008

Convención Sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951

Declaración de Cartagena sobre Refugiados de 1987

Decreto Ejecutivo 1182 del 30 de mayo de 2012

Decreto ejecutivo 3301 del 6 mayo 1992

Decreto N° 918 del 22 de agosto de 2002 - Ley para la determinación de la condición de personas refugiadas de la República de El Salvador

Decreto N° 36831-G Reglamento de Personas Refugiadas de la República de Costa Rica

Decreto N° 36831-G Reglamento de Personas Refugiadas de la República de Costa Rica

Decreto No. 4503 de 19 de noviembre de 2009 de la República de Colombia

Immigration and Refugee Protection Act.-S.C. 2001. c. 27. Ss. 99. Canadá

Ley de Protección a Personas Refugiadas. Ley No. 251 de 20 de julio de 2012 del Estado Plurinacional de Bolivia

Ley de Seguridad Pública y del Estado. Registro Oficial Suplemento 35 de 28 de septiembre de 2009.

Ley N° 20.430 de 8 abril de 2010 de la República de Chile

Ley N° 26.165 del 8 de noviembre de 2006 - Ley General de Reconocimiento y protección de refugiados de la República Argentina

Ley N° 9.474, de 22 de julio de 1997. República Federativa do Brasil

Ley No. 18.076, Estatuto del Refugiado, 14 de noviembre de 2006 de la República del Uruguay

Ley No. 1938- General para los refugiados de la República del Paraguay

Ley Sobre Refugiados y Protección Complementaria. Diario Oficial de la Federación el 27 de enero 2011 de los Estados Unidos Mexicanos.

Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos

Protocolo sobre el Estatuto de los Refugiados de 1967

Reglamento de la Ley de Migración y Extranjería de la República de Honduras

Suplemento del registro oficial No. 97 del 20 de diciembre de 2009

JURISPRUDENCIA

Corte Constitucional. Registro Oficial 714 de 31 de mayo del 2012.

Corte IDH, Caso Familia Pacheco Tineo vs. Estado Plurinacional de Bolivia. Fondo. Sentencia de 25 de noviembre de 2013.

Corte IDH, Caso Vélez Loor vs. Panamá. Fondo. Sentencia de 23 de noviembre de 2010.

Corte IDH. Condición Jurídica y Derechos de los Migrantes Indocumentados. Opinión Consultiva OC-18/03, Serie A No 18. San José, 17 de Septiembre de 2003.

Corte IDH. Opinión consultiva OC-17/02 sobre la condición jurídica y derechos humanos del niño. Observaciones expuestas por la ONG “Centro por la justicia y el Derecho Internacional”. San José, 28 de agosto de 2002.

Corte IDH. Propuesta de Modificación a la Constitución Política de Costa Rica Relacionada con la Naturalización. Opinión Consultiva OC-4/84, Serie A No. 4. San José, 19 de enero de 1984.

Corte IDH., Caso Familia Pacheco Tineo vs. Estado Plurinacional de Bolivia. Fondo. Sentencia de 25 de noviembre del 2013.

Tribunal Constitucional Tercera Sala. Resolución No.236 publicada en Registro Oficial 278 de 25 de mayo de 2006.