

**Universidad Andina Simón Bolívar**

**Sede Ecuador**

**Área de Derecho**

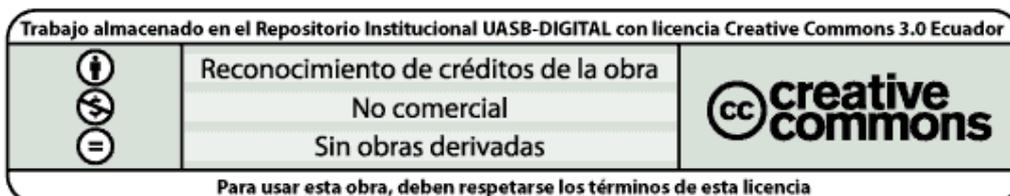
Programa de Maestría en Derecho Procesal

**El derecho a la defensa en el procedimiento administrativo de  
acceso al refugio en el Ecuador**

Autora: Verónica Elizabeth Chapaca Suintaxi

Tutor: Víctor Granda

**Quito, 2017**



### **Cláusula de cesión de derecho de publicación de tesis**

Yo, Verónica Elizabeth Chapaca Suntaxi, autora de la tesis intitulada “El derecho a la defensa en el procedimiento administrativo de acceso al refugio en el Ecuador” mediante el presente documento dejo constancia de que la obra es de mi exclusiva autoría y producción, que la he elaborado para cumplir con uno de los requisitos previos para la obtención del título de Especialista Superior en Derecho Procesal en la Universidad Andina Simón Bolívar, sede Ecuador.

1. Cedo a la Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador, los derechos < durante 36 meses a partir de mi graduación, pudiendo, por lo tanto, la Universidad utilizar y usar esta obra por cualquier medio conocido o por conocer, siempre y cuando no se lo haga para obtener beneficio económico. Esta autorización incluye la reproducción total o parcial en formato virtual, electrónico, digital u óptico, como usos en red local y en internet.
2. Declaro que en caso de presentarse cualquier reclamación de parte de terceros respecto de los derechos de autor/a de la obra antes referida, yo asumiré toda responsabilidad frente a terceros y a la Universidad.
3. En esta fecha entrego a la Secretaría General, el ejemplar respectivo y sus anexos en formato impreso y digital.

Fecha: .....

Firma: .....

## Resumen

El refugio fue reconocido en la Constitución de la República del 2008 como un derecho atribuible a las personas que por fundados temores de persecución y al estar en riesgo sus vidas e integridad, han abandonado su país de origen y expresaron al Ecuador su necesidad protección mediante una solicitud de refugio formulada ante el Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana, órgano del Estado encargado de atender y resolver estas peticiones a través de un procedimiento administrativo para la determinación de la condición de refugio, basado en el debido proceso.

El presente trabajo investiga este procedimiento administrativo y la aplicación de las garantías del derecho a la defensa –parte del debido proceso- en su desenvolvimiento, identifica las limitaciones de la defensa en el procedimiento administrativo así como aquellas que afectan directamente a la persona solicitante; y, analiza las implicaciones negativas que esta situación desata en la determinación de la condición de refugio de una persona. Este trabajo propone la incorporación de una visión garantista en el procedimiento que se constituye en la vía directa de la relación persona-Administración, principalmente porque se sostiene que dicho procedimiento se estableció con el fin de determinar la condición jurídica de refugiado a una persona y, en consecuencia, el reconocimiento del derecho de refugio en su beneficio y protección.

La investigación amplió su base y sustento teórico, con información obtenida de casos específicos de refugio, respetando la debida reserva en cuanto a la identidad de las personas; así también, se recurrió a entrevistas a autoridades y organizaciones que día a día atienden a personas refugiadas y están involucradas en el procedimiento; información estadística relativa al número de personas refugiadas y solicitantes; y, material documental que formulan procedimientos de acceso al refugio justos y eficientes.

Los resultados respaldan la necesidad de revisar la estructura actual del procedimiento y otorgar un trato garantista-participativo a la persona durante la realización del mismo, que se fundamente en la condición humana de quien solicita refugio y la inmediata respuesta a la determinación de su condición jurídica.

Palabras clave: Procedimiento administrativo; refugio; derecho a la defensa; participación; procesos justos y eficientes.

# **El derecho a la defensa en el procedimiento administrativo de acceso al refugio en el Ecuador**

Introducción

## **Capítulo primero**

El procedimiento administrativo y derechos fundamentales.....	10
1.1. Principios y etapas del procedimiento administrativo .....	10
1.2. La participación de la persona en el procedimiento administrativo.....	26
1.3. Los derechos procesales en las Constituciones de 1978, 1998 y 2008 aplicables al procedimiento administrativo ecuatoriano.....	29

## **Capítulo segundo**

Debido proceso y procedimiento de acceso al refugio .....	33
2.1. Derecho al debido proceso en el procedimiento. ....	37
2.2. El derecho a la defensa como mecanismo de participación activa del solicitante de refugio en el procedimiento de acceso al asilo. ....	50
2.3. Principales problemáticas procedimentales en el acceso al asilo atentatorias al derecho a la defensa del solicitante de refugio.....	54
2.3.1. Problemáticas relacionadas a la definición y condición de refugiado .....	55
2.3.2. Problemáticas relacionadas al procedimiento, la autoridad y la potestad discrecional.....	58
2.3.3. Problemáticas relacionadas a las garantías de defensa: ser escuchado oportunamente. ....	61
2.3.4. Problemáticas relacionadas a las garantías de defensa: disponer de un/a abogado/a o defensor/a público/a.....	63
2.3.5. Problemáticas relacionadas a las garantías de defensa: ser asistido gratuitamente por una traductora o traductor o intérprete. ....	65

2.3.6. Problemáticas relacionadas a las garantías de defensa: la obligación de las autoridades de motivar sus resoluciones. ....	66
2.3.7. Problemáticas relacionadas a los términos y/o plazos para la presentación de solicitudes y recursos de impugnación. ....	69
2.3.8. Problemáticas relacionadas a la devolución de las personas en situación de refugio.....	72
2.3.9. Problemáticas relacionadas a la garantía del plazo razonable. ....	73

### **Capítulo tercero**

Las garantías fundamentales del derecho a la defensa en la ejecución del procedimiento de acceso al refugio .....	76
3.1. Garantías del derecho a la defensa .....	76
3.1.1. Ser escuchado en el momento oportuno .....	77
3.1.2. Recibir asesoría y patrocinio jurídico. ....	78
3.1.3. Presentar pruebas y contradecir las que se presentan en su contra. ....	80
3.1.4. La motivación de las resoluciones .....	82
3.1.5. El derecho a recurrir las resoluciones .....	84
3.2. La garantía del plazo razonable en la resolución de petición de refugio. ....	86
3.3. Estándares internacionales en materia de refugio: hacia un procedimiento de acceso al refugio justo y eficiente. ....	91
3.3.1. Manual y Directrices sobre procedimientos y criterios para determinar la condición de refugiado .....	92
3.3.2. Procesos de asilo, procedimientos de asilo justos y eficientes – Mejorando los procedimientos de asilo: análisis comparativo y recomendaciones legales y prácticas .....	93
3.3.3. Caso Familia Pacheco Tineo vs. Estado Plurinacional de Bolivia - Movilidad Humana, estándares interamericanos .....	96

Conclusiones.....	101
Bibliografía.....	103
Publicaciones .....	103
Normativa .....	106
Jurisprudencia.....	107
Páginas web/internet.....	108
Entrevistas .....	108
Anexo I.....	109
Anexo II.....	110
Anexo III .....	113
Anexo IV .....	119
Anexo V.....	121
Anexo VI .....	126
Anexo VII.....	140
Anexo VIII.....	144
Anexo IX .....	148

## Introducción

En el año 2016 la oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas publicó oficialmente que el Ecuador ha reconocido a 60.329 personas como refugiadas y registró a 233.049 personas como solicitantes de asilo desde 1989 hasta el presente año. Estas cifras dan cuenta de la existencia de una política y sistema nacional de registro y determinación de la condición del estatus de refugiado en el país; estatus al que se han acogido millones de personas en el mundo para protegerse de persecuciones y riesgos a su vida e integridad, desencadenadas por conflictos armados, violencia generalizada y sistemática, violación masiva a los derechos humanos, guerras civiles, y otros eventos de violencia que exponen a la población civil.

En el contexto de esta necesidad humanitaria, el medio jurídico para atender y resolver las solicitudes de refugio que se presentan ante un Estado requiere de una estructura debidamente diseñada y organizada que salvaguarde la efectividad del derecho de refugio, en consecuencia, la protección de la vida y/o integridad de la persona. Ecuador adoptó al procedimiento administrativo como la vía más idónea para la resolución de las peticiones de refugio, en cumplimiento de su responsabilidad de brindar protección internacional. En virtud de la naturaleza del procedimiento administrativo y la autoridad que lo dirige, motiva el análisis sobre la efectiva participación de la persona y la aplicación apropiada de las garantías del derecho de defensa -en el marco de un debido proceso (*debido procedimiento*)- durante el procedimiento, cuya finalidad es la determinación de la condición de refugiado.

La importancia de determinar cuál es el papel e incidencia de la Administración y la persona solicitante en el desarrollo del procedimiento administrativo de refugio, se basa en la dinámica administrativa para resolver las peticiones, los ámbitos de participación de las personas y la efectividad de los mecanismos de defensa que tienen a su alcance para presentar suficientes argumentos a su favor frente al aparataje estatal encargado de atender y resolver su petición, así como de garantizar su protección. La realidad procedimental del refugio en el Ecuador aún camina hacia vías justas y efectivas que avalen la protección internacional como fin último, probablemente porque este procedimiento todavía no ha asumido la tarea integral de resolver una solicitud de refugio

con el compromiso que exige esta responsabilidad internacional, que dicho en otros términos, significa realmente la declaración de la existencia de un derecho bajo la responsabilidad de una autoridad administrativa.

En virtud de lo expuesto, la presente investigación propone evidenciar las principales debilidades y vacíos del sistema nacional de refugio, particularmente de su procedimiento y su vinculación con el derecho a un proceso debido, en especial, el ejercicio del *derecho a la defensa* de las personas que piden refugio al Estado, como un aval de la libre manifestación de la persona ante la autoridad administrativa durante el procedimiento. Con pleno conocimiento y respeto al carácter reservado del procedimiento, esta investigación logró disponer de material documental y testimonial obtenido con la autorización de autoridades y personas que han participado en el trámite de refugio, que ayuda a demostrar una secuencia de problemáticas alrededor del procedimiento que opera en la actualidad en el Ecuador.

De manera consecuente, se procura que el presente trabajo explique con claridad en su primer capítulo la esencia y estructura del procedimiento administrativo, los principios y etapas que lo conforman, enlazando su relación con la aplicación del derecho de refugio en el país. El procedimiento de refugio históricamente ha sido regulado a través de decretos ejecutivos, que lo formularon como la vía apropiada para determinar la condición de refugiada a una persona. A partir de esto y en virtud del carácter constitucional del derecho de refugio, la importancia de adoptar un enfoque garantista en este procedimiento fortalecerá un rol activo en el solicitante de refugio durante el trámite.

A continuación, el segundo capítulo explica con detalle la estructura del procedimiento administrativo de refugio y la modulación del debido proceso en la vía administrativa. Este trabajo no pretende justificar límites a los que el debido proceso debería sujetarse en el procedimiento administrativo, por el contrario se enfoca en analizar la trascendencia de garantías del derecho a la defensa como la asistencia de un/a defensor/a e intérprete, presentación de pruebas, ser escuchado en el momento oportuno, acceder a resoluciones motivadas y la impugnación a esas resoluciones, garantías que al ser observadas (o inobservadas) son decisivas en la calificación y determinación de la persona como refugiada.

Finalmente, el tercer capítulo estudia y explica las razones de las garantías básicas de la defensa y su eficacia en todas las etapas del procedimiento de acceso al refugio, propone su inclusión pormenorizada en la regulación normativa de aplicación de este derecho. Adicionalmente formula con amplitud la garantía del plazo razonable y su observancia como un elemento fundamental del derecho internacional de refugio, debido a que su enunciación está estrictamente vinculada con el cumplimiento de obligaciones internacionales relacionadas a establecer períodos de tiempo prudentes para que las personas manifiesten al Estado su necesidad de ser reconocidas y protegidas como refugiadas, en este mismo sentido, para la impugnación a las decisiones que niegan las peticiones; y, el fortalecimiento de un único procedimiento. Para este último, y de manera concluyente, se enuncian estándares internacionales para la formulación de un proceso justo y eficiente, que fortalezca la capacidad del Estado para responder motivadamente a las peticiones, excluya de manera justificada las solicitudes que no merecen la protección internacional, y a la vez, no desconozca ni invisibilice la condición de vulnerabilidad por la que atraviesa la persona, a quien debe garantizarse desde su llegada al país, además de asistencia humanitaria, los medios y mecanismos adecuados para su participación en el procedimiento.

## Capítulo primero

### El procedimiento administrativo y derechos fundamentales

El presente capítulo tiene como propósito una aproximación al contenido del procedimiento administrativo común y los principios en los que se funda su estructura, función, etapas y sus alcances respecto la declaración sobre los derechos o intereses legítimos de las personas. Del estudio de los principios y etapas del procedimiento se pretenderá establecer su vínculo con los derechos humanos y sus titulares en medio de un procedimiento iniciado, promovido o en el que de algún otro modo ha intervenido la persona.

#### 1.1. Principios y etapas del procedimiento administrativo

El análisis de los principios y etapas del procedimiento administrativo es fundamental para el desarrollo de la presente investigación referente al derecho de refugio reconocido en el artículo 41 de la Constitución de la República del Ecuador (en adelante CRE), que garantiza protección especial para el pleno ejercicio de los derechos<sup>1</sup> de las personas que por determinados factores y el temor de ser perseguidas han abandonado su país de origen o de residencia habitual y buscan protección en otro país, protección que se materializa con el reconocimiento del estatus de refugiada a la persona, luego de un procedimiento establecido por un Estado para este efecto.

En Ecuador -al igual que la mayoría de países de América Latina- el procedimiento es de naturaleza administrativa, en tal sentido, es necesario conocer y comprender las particulares dinámicas que se presentan durante la realización de este procedimiento. Debe indicarse que en el marco de las obligaciones internacionales asumidas por los Estados relativas al refugio, cada país puede establecer el “procedimiento que estime más

---

<sup>1</sup> *Constitución de la República del Ecuador* [2008], tít. II, “Derechos”, cap. tercero, “Derechos de las personas y grupos de atención prioritaria”, art. 41 ([Quito]: Registro Oficial, No. 449, 20 de octubre de 2008): 13. En adelante se cita a la Constitución como *CRE*.

apropiado”<sup>2</sup> para el tratamiento de las solicitudes sometidas a su consideración, siempre que se base en su ordenamiento jurídico interno, en especial su estructura constitucional y administrativa. En el caso ecuatoriano se ha establecido un procedimiento para la determinación de la condición de refugiado bajo la dirección del Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana; que se basa en el procedimiento administrativo común de la Administración Pública Central, establecido y regulado por el Estatuto del Régimen Jurídico y Administrativo de la Función Ejecutiva<sup>3</sup> (en adelante se cita este Estatuto como ERJAFE).

Sobre la base de este antecedente existe una marcada diferencia del procedimiento administrativo respecto del proceso judicial, este último tiene su propósito y sede de actuación en la Función Judicial. En cambio, debe quedar claro que la Administración Pública por excelencia se corresponde con la Función Ejecutiva y su procedimiento es una manifestación de esta Administración mediante un conjunto de actuaciones que confluyen en un canal previamente diseñado en derecho, con el fin de emitir en un acto jurídico que salvaguarde el bien común y garantice la protección de los derechos e intereses particulares.

Los autores Roberto Dromi, Agustín Gordillo y Fernando Flores Giménez, coinciden que calificar someramente al procedimiento administrativo<sup>4</sup> como un camino que culmina en un acto o manifestación, imposibilita visualizar las verdaderas finalidades en la actuación de la Administración que se expresan en “facilitar los medios para el ejercicio de los derechos, viabilizar el actuar de la relación administrado-Administración, y la tutela sustantiva de los derechos subjetivos públicos del Estado y de los

---

<sup>2</sup> Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, *Manual y directrices sobre 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*, reed. (Ginebra: UNHCR-ACNUR, 2011), 42.

<sup>3</sup> Ecuador. Presidencia de la República, *Estatuto del Régimen Jurídico y Administrativo de la Función Ejecutiva* [2016], arts. 135-191 (Quito: Lexis, s.f.), 51-68. En adelante se cita este Estatuto como ERJAFE.

<sup>4</sup> Para los tres juristas, el procedimiento administrativo no cumple un simple rol de emanación de un acto, por el contrario, el procedimiento, al igual que el proceso judicial, involucra la determinación de derechos subjetivos e intereses de las partes basado en la relación jurídica Administración - administrado, empero, no puede rebasar los límites de la jurisdiccionalidad. Al respecto puede profundizarse en las obras de Agustín Gordillo, *Tratado de Derecho Administrativo*, Tomo 4 (Buenos Aires: Fundación de Derecho Administrativo, 2010), IX-2; Fernando Flores G., “Los derechos constitucionales en el procedimiento administrativo”, en Marco Morales T. coord., *Descentralización, Administración Pública y Constitución*, (Quito: Corporación Editora Nacional, 2005), 97; y, Roberto Dromi, *Sistema y valores administrativos*, 1ed. (Buenos Aires-Madrid, Ciudad Argentina: Editorial de Ciencia y Cultura, 2003), 103.

administrados”<sup>5</sup>, por tanto, el acto jurídico emanado al concluir el procedimiento influye en los derechos e intereses de las personas o los determina, al tiempo que busca satisfacer primordialmente el bien común, que constituye la finalidad propia de la Administración Pública.

Las normas que regulan el procedimiento administrativo tienen, pues, un carácter instrumental en relación con la gestión del bien común, causa final del Estado, y, en ese sentido, el interés público, como *standard* de interpretación de la relación jurídico-administrativa, gravita también en el ámbito estrictamente procedimental<sup>6</sup>. “Énfasis del autor”.

La influencia de la finalidad de la Administración de satisfacer el interés público sobre el procedimiento administrativo, posibilita que este se ajuste como el medio que busca cumplir con aquel objetivo; sin embargo, la relación jurídica que se genera alrededor de este procedimiento entre la Administración y la persona reconoce la obligación que tiene la Administración de velar por los derechos e intereses del administrado, entonces sin excusa alguna, el procedimiento está condicionado a garantizar un equilibrio entre los derechos/libertades de la persona y el bien común, causa final del Estado; aquí se fundamenta la persecución de la eficacia administrativa y las garantías de los administrados. En consecuencia, los fines del procedimiento también se orientan en el otorgamiento de medios y herramientas suficientes para las personas, que garanticen su efectiva participación durante la realización de las etapas procedimentales, incluyendo el derecho a la defensa, sus garantías, la participación justa, legal y legítima; y, la protección de los demás derechos fundamentales; propio a una Administración garantista.

El procedimiento constituye una vía administrativa que atiende la protección de los derechos e intereses particulares y la satisfacción directa e inmediata del bien común<sup>7</sup>, es por esto, que la relación Administración-persona debe caracterizarse por ser directa y fluida; la correspondencia entre una y otra debe ceñirse a las atribuciones otorgadas a la Administración y facultades de intervención con las que cuenta la persona durante el procedimiento, que la caracteriza como colaboradora en su desarrollo para alcanzar una

---

<sup>5</sup> Roberto Dromi, “Sistema y valores”, 102.

<sup>6</sup> Julio R. Comadira, *Derecho Administrativo: Acto administrativo, procedimiento administrativo. Otros Estudios*, 2ª. ed. amp. (Buenos Aires: LexisNexis, 2004), 125.

<sup>7</sup> Comadira, “Derecho Administrativo”, 129.

resolución. Es posible que este escenario establecido para el procedimiento puede no llegarse a dar, y en consecuencia, la resolución puede adolecer de vicios de fondo de o de forma; o resulte ser injusta o desfavorable para la persona, por eso, esta última siempre tendrá el derecho de objetar a la Administración aquellos asuntos de la resolución que considera la perjudican, es decir, el administrado tendrá siempre disponible el derecho a recurrir.

El fundamento de un procedimiento administrativo en los términos expuestos en los planteamientos que anteceden se basa en los principios fundamentales que rigen a este procedimiento conforme lo expone el ERJAFE<sup>8</sup>, que influyen en el diseño de un procedimiento que cumpla con las expectativas de garantizar la participación activa de las personas. Vale destacar que el criterio de selección de estos principios se basó en su relación intrínseca con el procedimiento de acceso al refugio y el deber ser de su desarrollo en la determinación de la condición de refugiado. Estos principios son esenciales en el establecimiento de la base y garantía de un procedimiento responsable y justo en la resolución de la petición, sensible a la situación humanitaria de las personas en necesidad de protección internacional o personas refugiadas, y responsable en el cumplimiento de los mandatos constitucionales y disposiciones administrativas que lo configuran como una vía jurídica orientada para la determinación de derechos e intereses. Estos principios no nacen únicamente de los contextos de la ley, sino también del ámbito constitucional, internacional, la doctrina y la jurisprudencia. A continuación se describen:

*a. Principio de legalidad:*

---

<sup>8</sup> El ERJAFE es la norma jurídica que instituye el procedimiento administrativo común de la Administración Pública Central e Institucional. Este estatuto refiere en varios de sus artículos los principios que lo rigen, organizados de la siguiente manera: a. Principios a los que se someten las actuaciones de los órganos y entidades de la Función Ejecutiva: legalidad, jerarquía, tutela, cooperación y coordinación; b. Principios generales del procedimiento administrativo común: legalidad, eficacia, jerarquía, descentralización, desconcentración y coordinación; c. Principios en las relaciones con los administrados: transparencia y participación; y, d. Principios respecto a la actuación de los administrados: contradicción e igualdad de los interesados en el procedimiento. Sin embargo, como veremos más adelante, existe una norma aplicable al procedimiento administrativo para la “determinación de la condición de refugio en el Ecuador”, esta norma plasmada a través de un reglamento, establece ciertas particularidades para procedimientos que se inician una vez presentada una solicitud de refugio, en la cual no se determina o ratifica explícitamente los principios aplicables a estos procedimientos, a excepción del principio de celeridad del trámite, que de manera indirecta se lo aborda en el Art. 37 que habla sobre la gratuidad del trámite y el cumplimiento de las garantías procesales y derechos de las personas solicitantes de refugio.

En un Estado democrático, el principio de legalidad debe estar presente en todas las actuaciones de los órganos y poderes del Estado. Desde una visión restrictiva se entendería a este principio en el marco del sometimiento de la actuación pública a las disposiciones de la ley formal. Sin embargo, este principio debe mirarse desde la visión de un Estado de Derecho, de un Estado democrático y de un Estado que marca su existencia en los derechos y la justicia, por lo que el significado de este principio asume la misma amplitud del ordenamiento jurídico del Estado donde se formula, esto es, que el acatamiento de los poderes públicos, en particular de la Administración Pública y su actividad, se someta a la Constitución, a los tratados internacionales de derechos humanos, a la ley y el resto de normas y fuentes del derecho que integran el ordenamiento jurídico, que hace posible que la actividad pública se adecúe a sus mandatos y límites<sup>9</sup>.

El principio de *legalidad o juridicidad objetiva, complementario a la legalidad* se ajusta a las necesidades de las personas que participan en el procedimiento administrativo. Según refiere el autor Agustín Gordillo atiende a la condición humana y confiere “la máxima oportunidad de defensa para asegurar la efectiva y correcta aplicación de aquello que en el régimen sea la ‘legalidad objetiva’ [entiéndase la posibilidad] de reclamar adecuadamente en vía administrativa cualquier desvío o exceso [de la Administración]”<sup>10</sup>. La aplicación de este principio debe respetar la primacía de la Constitución, cuya efectividad material en el procedimiento administrativo debe reflejarse en la relación Administración-persona, y analizar al refugio como un derecho constitucional.

---

<sup>9</sup> Para el autor Allan R. Brewer-Carías, el principio de legalidad relacionado con los poderes judicial, ejecutivo, ciudadano o electoral “tiene un sentido más amplio, pues incluye no solo a la Constitución sino a todos los actos del Estado con carácter general y normativo y, particularmente, los de rango ‘legislativo’”, sin embargo, el autor considera que el sometimiento de la Administración Pública a este principio está en relación directa e inmediata a la legislación, y en ejecución indirecta e mediata de la Constitución, el autor asevera que el principio de legalidad en el derecho administrativo se ha desarrollado en el pleno sentido de la palabra *legalidad*, correspondiendo de manera exclusiva al poder Judicial el control legal y la observancia constitucional de los actos de la Administración Pública, puede verse a mayor detalle en Allan R. Brewer-Carías, *Derecho Administrativo*, Tomo I (Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 2005), 45; este criterio no es compartido en la presente investigación, pues consideramos que el principio de legalidad debe participar abiertamente -con las limitaciones legítimas que correspondan- de la Constitución e instrumentos internacionales que favorezcan la condición de la persona ciudadana, quien participa en un determinado procedimiento administrativo. Para ampliar esta idea, puede leerse a Jaime O. Santofimio G, *Tratado de Derecho Administrativo*, Tomo 2 (Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 2003), 37. El autor destaca el papel limitante del principio de legalidad respecto al poder estatal. También nos regiremos a lo que establece el Art. 226 de la Constitución de la República del Ecuador.

<sup>10</sup> Agustín Gordillo, “Tratado de Derecho Administrativo”, IX-42.

*b. Principio de tutela:*

Este principio es considerado en el Estatuto del Régimen Jurídico Administrativo de la Función Ejecutiva (ERJAFE en adelante) como esencial en las actuaciones de los órganos y entidades de la Función Ejecutiva. Por su parte, la Constitución de la República establece a la tutela efectiva, imparcial y expedita, como un derecho de protección a ser contemplado por cualquier autoridad -incluyendo la autoridad administrativa- llamada a “la protección efectiva de los derechos”<sup>11</sup> e intereses de las personas o administrados. Es importante resaltar el doble papel de principio y derecho que asume la tutela efectiva: como principio, para fortalecer y guiar la actuación administrativa sobre la base de la protección efectiva y respeto de los derechos e intereses subjetivos; y, como derecho, aquella potestad del individuo para exigir directa y ante cualquier autoridad el cumplimiento de sus derechos.

La tutela efectiva cubre el procedimiento administrativo y cumple un rol decisivo en la determinación de derechos de las personas, el refugio uno de ellos, por tanto, en su protección. La tutela conforme la Constitución “[...] obliga a que la protección de los derechos e intereses de los ciudadanos, debe consagrarse a todo proceso”<sup>12</sup>.

*c. Principio del debido proceso:*

Es uno de los principios generales del Derecho y de innegable aplicación a toda acción estatal en la que se involucren derechos, garantías e intereses de las personas, una de ellas, la determinación del estatus de refugio a favor de una persona, este el motivo por el cual algunos autores estudian al debido proceso como la garantía de defensa. El debido proceso ha tenido un largo proceso de formulación, desarrollo y reconocimiento en la historia, en ella se destaca el reconocimiento constitucional que en los años 1789 y 1868 Estados Unidos le otorgó y que le permitió asumir características propias como figura jurídica<sup>13</sup>.

---

<sup>11</sup> Ramiro Ávila Santamaría, *Los derechos y sus garantías: ensayos críticos*, 1a. ed. (Quito: Centro de Estudios y Difusión del Derecho Constitucional, 2012), 57.

<sup>12</sup> Marco Morales Tobar, *Manual de Derecho Procesal Administrativo*, (Quito: Corporación de Estudios y Publicaciones, 2011), 99.

<sup>13</sup> En una breve revisión histórica del debido proceso son relevantes la formulación del *due process of law* (proceso con todas las garantías) en la Carta Magna inglesa de 1215, su finalidad, garantizar la libertad personal y de propiedad del pueblo, inclusive sobre el Rey. Posteriormente tenemos las enmiendas V de

El debido proceso contiene una serie de garantías y derechos otorgadas a las partes que participan en un proceso o procedimiento. Por tanto, este principio es aplicable al procedimiento administrativo. Dadas las distintas connotaciones y aplicación que la doctrina ha otorgado al debido proceso (debido proceso legal, debido proceso adjetivo, debido proceso judicial, etc.), esta investigación comparte la posición del autor Juan Francisco Linares quien ha preferido estudiar a esta figura como un “procedimiento debido en derecho, en razón de que se requiere de un concepto de contenido semántico amplio, en la medida en que el mismo es de aplicación tanto a la actividad administrativa, como a la judicial y legislativa”<sup>14</sup>

Este principio, junto con el de tutela, rige el ordenamiento jurídico nacional en materia administrativa y refuerza la protección de los derechos en todo proceso<sup>15</sup>. El carácter expresamente procesal de esta figura garantiza que la relación administración – personase efectúe en términos de consideración a los derechos fundamentales de la parte menos favorecida, en este caso, al administrado, ubicándolo en la libre disposición de actuar frente a la administración protegido por mecanismos legítimos durante y posterior al procedimiento, entiéndase para ser escuchado en el momento oportuno, contar con el tiempo y los medios adecuados para la preparación de su defensa, anunciar y presentar pruebas, ser asistido por un traductor/a o intérprete, contar con un abogado/a de su elección o la garantía de un/a defensor/a público/a, recibir resoluciones motivadas y ejercer su derecho a recurrirlas en caso de desacuerdo. Garantías esenciales y de estricto cumplimiento en el procedimiento de acceso al refugio.

El debido proceso también orienta a la Aministración a reconocer y ofrecer a las personas “las garantías indispensables, establecidas en la Constitución y la ley, [...] con el propósito de que los derechos de los procesados administrativamente o de las simples

---

1789 y XIV de 1868 en Estados Unidos en las que se incluyeron la igualdad de protección ante la ley y el derecho a la defensa.

<sup>14</sup> Juan Francisco Linares, *Razonabilidad de las leyes; El debido proceso como garantía innominada en la Constitución Argentina*, (Buenos Aires, 1970), 264, citado por Jaime Orlando Santofimio G., “Tratado de Derecho Administrativo”, 61.

<sup>15</sup> Constitución de la República del Ecuador [2008], tít. II, “Derechos”, cap. octavo, “Derechos de protección”, art. 76, ([Quito]: Lexis, s.f.): 34.

partes procesales no se afecten, o sencillamente para romper cualquier elemento que pueda generar arbitrariedad, oscurantismo o unilateralismo en los trámites”<sup>16</sup>.

La presente investigación tiene por finalidad analizar el derecho o garantía de defensa en el ámbito del debido proceso, aplicable al procedimiento administrativo, para este fin el enfoque estará dirigido a cinco garantías de defensa en el procedimiento de acceso al refugio que se desarrollarán en los siguientes capítulos.

*d. Principios de economía procesal, celeridad:*

Estos principios son considerados como complementarios a los principios del debido proceso, tutela e informalidad. Tienen se interrelacionan y una base primaria que es el plazo razonable, que para efectos del refugio debe observarse con mayor énfasis en virtud de que las circunstancias humanitarias son inminentes y protección de la persona dependen de la decisión final de la Administración que culmina con el procedimiento. La aplicación de estos principios no debe complicar el procedimiento administrativo ni resultar atentatorios o perjudiciales a la persona.

El principio de *economía procesal* faculta a la autoridad a simplificar las etapas o trámites de los procesos que se encuentren en su conocimiento, de tal manera que “se agilicen las decisiones y las actuaciones administrativas se cumplan en el menor tiempo posible”<sup>17</sup>. Este principio faculta a la autoridad a acumular los casos que se encuentran bajo su resolución y que guarden identidad sustancial u homogeneidad, para tramitarlos en un solo acto o procedimiento sumario. En ambos casos se debe garantizar los derechos e intereses de la persona y la congruencia con el procedimiento previamente establecido.

El principio de *celeridad* tiene por finalidad evitar “complicados, costosos o lentos trámites administrativos burocráticos”<sup>18</sup>. La celeridad es aplicable siempre que la participación de la persona interesada se haya garantizado y el procedimiento haya respetado las etapas esenciales del procedimiento. La autoridad puede prescindir de

---

<sup>16</sup> Jaime O. Santofimio G, *Tratado de Derecho Administrativo*, 63. Al respecto también puede leerse a Augusto M. Morello, *El proceso justo*, 2a. ed., (La Plata: Lexis Nexis, 2005), 630. Para el autor el principio del debido proceso debe leerse en conjunto con los principios de oficialidad y legalidad que impone la existencia de “cierta flexibilidad en torno a las exigencias formales que el procedimiento plantea al particular”, agrega que las garantías del debido proceso deben armonizarse sin afectar la seguridad en el actuar de la administración.

<sup>17</sup> Jaime O. Santofimio G, “Tratado de Derecho Administrativo”, 74.

<sup>18</sup> Agustín Gordillo, “Tratado de Derecho Administrativo”, X-53.

trámites formales innecesarios. Su aplicación en el procedimiento administrativo debe propender a la resolución oportuna, sin dilaciones, eficaz, eficiente, apegada al ordenamiento jurídico y respetando los derechos de las personas y el bien común. La celeridad constituye un principio fundamental en el procedimiento de determinación de la condición de refugiado/a, en virtud de la necesidad prioritaria de protección que requiere la persona y que exige del Estado una respuesta inmediata y eficaz.

*e. Principio de eficacia*

El principio de *eficacia* es el resultado de los principios de economía procesal y celeridad, de tal manera que el resultado final del procedimiento sea completo, cumplido, haya garantizado los derechos de la persona y el interés público y se realice en el tiempo oportuno. Este principio se vincula inexorablemente con el cumplimiento de los fines del procedimiento y la plena efectividad del debido proceso. La eficacia formula un procedimiento administrativo conforme el objetivo de la Administración de brindar una atención eficiente y participativa a los ciudadanos, por lo que el procedimiento debe encaminarse por las vías del servicio de calidad y escucha activa de la autoridad que busca asegurar el bienestar general de las personas. Este principio se concreta en el momento en el que la Administración resuelve un asunto en el que el particular se sienta conforme tanto con la atención y tramitación a su pedido como con la respuesta de la autoridad, a la vez que esa resolución no afecta el interés público.

*f. Principio de transparencia:*

Asociado al principio de contradicción, la transparencia en todo procedimiento administrativo es esencial para garantizar la participación y defensa del interesado/a en el procedimiento administrativo. Este principio se asocia al derecho constitucional de acceso a la información efectiva, con las limitaciones aplicables tratándose de información que previamente ha sido calificada como materia reservada por razones justificables como la seguridad interna, el bienestar colectivo, etc.

El principio de transparencia faculta a la persona para acceder al expediente y documentación relacionada a su caso con el propósito de que conozca el estado del procedimiento que le ayudará a determinar con mayor precisión las razones y argumentos

a aportar a su favor; seleccionar la prueba que dispone y favorece; y, contradecir los argumentos en su contra. El principio también determina la responsabilidad de la Administración Pública para poner a disposición del interesado/a la información suficiente sobre el avance del procedimiento, la normativa aplicable, así como, el respeto a la confidencialidad y limitación al acceso a la información del interesado a terceros, cuando sea el caso.

*g. Principio de contradicción:*

Constituye uno de los elementos fundamentales del debido proceso, y en esencia, habilita la vía para que la persona cuyos derechos e intereses puedan ser afectados por la decisión que culmina con el procedimiento, presente formalmente sus pretensiones y confronten los criterios y pretensiones de la Administración. Para algunos autores este principio se habilita a la persona desde el mismo momento en que “sus derechos o intereses pueden ser objeto de la decisión final”<sup>19</sup>, y en otro criterio, desde el momento en que los medios de prueba han sido solicitados o aportados. Sin embargo, este principio debe regir desde el momento en que la persona considera conveniente su participación en defensa de sus intereses, esta participación debe ser efectiva y oportuna, garantizada por la Administración Pública, de tal manera que se favorezca una discusión igualitaria, marcada por la libre disponibilidad para que la persona presente sus alegaciones o argumentos en el desarrollo del procedimiento así como en la etapa de impugnación a la decisión final, por el desacuerdo de la persona interesada al pronunciamiento de la Administración con el que concluye el procedimiento.

*h. Principio de igualdad de los interesados en el procedimiento:*

La igualdad en el trato y participación de la persona interesada durante el procedimiento administrativo se formula como un limitante a la actuación de la Administración Pública, evitando que se favorezca a una de las partes en perjuicio de otra, a través de actuaciones injustificadas, ilegítimas, excluyentes o discriminatorias. El

---

<sup>19</sup> Jaime O. Santofimio G, “Tratado de Derecho Administrativo”, 79. Sobre la amplitud de este principio puede revisarse a autores como Fernando Flores Giménez, “Los derechos constitucionales en el procedimiento administrativo”, en Marco Morales Tobar, coord., *Descentralización, Administración Pública y Constitución*, (Quito, Tribunal Constitucional del Ecuador, 2005); y, Enrique Rojas Franco, *Derecho Administrativo y Derecho Procesal Administrativo*, (Guayaquil: Edilex S.A., 2007).

procedimiento administrativo debe garantizar la igualdad de actuación procesal a la persona interesada frente a la Administración y garantizarle el mismo trato que se ha otorgado a las demás personas, basada en el respeto irrestricto a sus derechos humanos. De manera excepcional, el principio de igualdad puede adaptarse a cualquier circunstancia personal a efectos de atender de manera especial a las personas que por sus condiciones o circunstancias de cualquier índole se le dificulte una participación igualitaria y efectiva, para estos casos el tratamiento diferenciado, que conforme lo ha señalado la Corte Interamericana de Derechos Humanos, fundada en criterios de objetividad y razonabilidad, procurará acondicionar los medios de acceso al procedimiento de manera justa, proporcionada y razonable. La condición de extranjera que la tienen todas las personas refugiadas, no constituye un criterio de disminución, menoscabo o limitación de este principio.

*i. Principio de participación:*

Este principio se asimila al principio de contradicción y tiene relación vinculante con el principio de transparencia. La participación en su significado común se refiere a la posibilidad de tomar parte en algo, para lo administrativo, supone que la persona interesada está habilitada para tomar parte en el procedimiento de manera igualitaria, directa y efectiva, condiciones que debe garantizar la Administración. Esta participación se hace efectiva, por ejemplo, a través de garantías del debido proceso como el de ser escuchado en el momento oportuno, conocer y contradecir los argumentos de la Administración, participar de manera activa y en igualdad en las audiencias, entre otras.

Para Dromi<sup>20</sup>, la participación de la persona se basa en el interés que persigue y espera de la Administración, por tanto, entendemos que se da “una *participación auténtica*, activa, en tiempo oportuno y sin limitaciones ni discriminaciones en el diseño y evaluación de las políticas públicas; y, [...] una *participación colaborativa* en el ejercicio de la función administrativa, y a fin de afianzarla, en tutela del debido proceso”.

*j. Principio in dubio pro actione:*

---

<sup>20</sup> Roberto Dromi, “Sistema y valores”, 221.

También conocido como “principio de informalismo a favor del interesado” comparte elementos del principio *pro homine* que prioriza al ser humano como fin en sí mismo, en el ámbito administrativo puede considerarse que la actividad del Estado debe enfocarse en la protección y satisfacción de los derechos de la persona, como fin último. El informalismo se enfoca en la favorabilidad al derecho de acción que ejerce la persona administrada sobre las formalidades que componen el procedimiento, de tal manera que no se afecte la reclamación, derechos e interés de la persona así como las razones de fondo a resolver con el procedimiento. Plasmar este principio dependerá mayoritariamente de la actuación garantista de la Administración<sup>21</sup>, en particular, en los procedimientos de refugio en los cuales las personas por su situación de desarraigo no siempre disponen de las condiciones más favorables para el cumplimiento de todos los formalismos que impone la Administración.

*k. Principio de imparcialidad:*

Al tratar la imparcialidad como un elemento esencial en los procedimientos administrativos se evita que la Administración se parcialice en su propio beneficio o de un tercero en el marco del procedimiento, debido a su mandato de proteger los intereses generales, el interés público o el bien común; y, en su calidad de autoridad, llamada a resolver el asunto objeto del procedimiento. Esta controversia requiere especial atención al vínculo que une al principio de imparcialidad con los principios de igualdad, debido proceso y legalidad, explicados en párrafos anteriores.

El punto de referencia de todos estos principios es la Constitución que llama inexcusablemente a la Administración a actuar de manera imparcial en el procedimiento, para afianzar esta obligación, tanto la Constitución como la ley han creado los parámetros normativos de referencia y límites en los cuales la Administración debe basarse, prohibiéndose un trato diferenciado injustificado que afecte a la persona interesada y su

---

<sup>21</sup> El autor Rubén Flores Dapkevicius refiere que el principio “pro actione” debe tener limitaciones en atención a los formalismos que son imprescindibles para la validez del acto que se trate, por ello plantea que la aplicación del principio debe tener en cuenta dos escenarios: 1. Que las formalidades no sean esenciales; y, 2. En caso de tratarse de formalidades puedan provocar un vicio, éstas puedan ser cumplidas posteriormente, subsanando el vicio que puede afectar la decisión final. Para ampliar este punto puede revisarse la obra del autor en Rubén Flores Dapkevicius, *Manual de Derecho Público: Derecho Administrativo*, Tomo II, (Buenos Aires: Euros Editores S.R.L., 2007), 181.

defensa en el procedimiento, así como otorgando mecanismos que fortalezcan la imparcialidad como la excusa y la recusación.

*l. Principio de oficialidad:*

Este principio se instaura en la responsabilidad de la administración de dirigir el procedimiento por su impulso –de oficio- desde inicio, durante el mismo y con la meta de llegar a la decisión final. El impulso de oficio del procedimiento no está condicionado por la acción o inacción (principio contradictorio) de la persona administrada, por tanto, la administración debe desarrollar su actividad “para determinar la actividad material y, por ello, el procedimiento administrativo tiene un carácter necesariamente instructorio”<sup>22</sup>.

El autor Marco Morales Tobar refiere que en aplicación de este principio la administración tiene la obligación de agotar todas las acciones que estime convenientes para la satisfacción de los intereses individual y público, sin embargo, destaca que estas acciones deben tener como fin el “dar contenido a los derechos de los administrados [as]”<sup>23</sup>.

*m. Principio de gratuidad:*

La gratuidad se relaciona como una de las vías que habilitan para la plena efectividad de los derechos de las personas. En esencia, todo procedimiento administrativo tiene que ser gratuito para los administrados. Un procedimiento gravado puede suponer una limitación al ejercicio al derecho de acción de las personas, por tanto, un desistimiento de a sus interés y derechos. Este principio puede excepcionarse en razón de las costas que representen las diligencias y/o pruebas que la persona interesada solicite en ejercicio de sus derechos de contradicción y participación. Sin embargo, en lo relativo al procedimiento de refugio, este debe ser indiscutiblemente gratuito considerando la situación de vulnerabilidad que la persona que solicita el inicio de este trámite atraviesa debido al desarraigo de su hogar por la persecución de la que es víctima.

---

<sup>22</sup> Daniel Gómez Sanchís, *Principios, sujetos y actos del procedimiento administrativo* (Buenos Aires, 1996), citado por Rubén Flores Dapkevicius, “Manual de Derecho Público: Derecho Administrativo”, 180.

<sup>23</sup> Marco Morales Tobar, “Manual de Derecho Procesal Administrativo”, 103.

La revisión de los principios ha permitido observar las bases y fundamentos sobre los que se construye el procedimiento administrativo común, ahora es importante analizar las etapas que lo integran, en donde se transversalizan estos principios y se forma el ejercicio del derecho de acción de las personas. En estas etapas interviene la Administración, tanto para controlar el desarrollo del procedimiento, como para velar por el interés público que le corresponde resguardar y a la vez garantizar la protección de los derechos de los particulares.

De conformidad al *ERJAFE*<sup>24</sup>, el procedimiento administrativo común tiene dos etapas, una de formación de la voluntad administrativa previo al pronunciamiento o declaración sobre un objeto concreto, que puede iniciarse de oficio o a solicitud de la persona interesada, también denominada “de primer grado o constitutiva”<sup>25</sup>; y, una segunda impugnatoria, que se activa una vez que en la primera etapa se ha decidido sobre el fondo del asunto, conocida también como “de segundo grado o impugnativo”<sup>26</sup>. En la impugnación las interesadas podrán petitionar reclamos y recursos administrativos, éstos últimos en expreso cuestionamiento e inconformidad a las resoluciones o actos administrativos, particularmente cuando la persona considere haber sido expuesta a un estado de indefensión o sus derechos e intereses legítimos han sido desconocidos, afectados o lesionados.

En la etapa de formación de la voluntad administrativa o constitutiva se observan los siguientes trámites:

- a. Iniciación del procedimiento<sup>27</sup>: puede realizarlo la propia Administración *de oficio*, entiéndase por la propia unidad administrativa, por orden de un superior jerárquico, incluso por denuncia interna; o por petición de la persona interesada. Desde este momento la persona se considera como *interesada* en impulsar el proceso, sin perjuicio, de otras terceras que puedan resultar afectadas en razón del acto administrativo que se emita. La normativa explica

---

<sup>24</sup> *ERJAFE*, arts. 135-191.

<sup>25</sup> Marco Morales Tobar, “Manual de Derecho Procesal Administrativo”, 117

<sup>26</sup> *Ibíd.*

<sup>27</sup> *ERJAFE*, arts. 135-138.

que esta fase puede estar precedida por un período de información previa necesario para conocer las circunstancias del caso y evaluar la utilidad de iniciar un procedimiento.

- b. Medidas provisionales<sup>28</sup>: la Administración evaluará la conveniencia de emitir estas medidas para asegurar la *eficacia de la resolución* siempre que las circunstancias del caso sometido las ameriten. Estas medidas podrían ser aplicables también a situaciones de desprotección, vulnerabilidad o riesgo de afectación a los derechos fundamentales de las personas que inician el procedimiento, cuando durante la espera del acto administrativo puede provocar mayores afectaciones o al momento de la emisión del acto, este resulte ser suficiente porque la situación ha empeorado.
- c. Impulso<sup>29</sup>: está relacionado al principio de oficialidad que hace responsable a la Administración del impulso del procedimiento, superando los obstáculos que lo demoren innecesariamente y afecten a la eficacia de la resolución. En este momento, la Administración debe procurar que el principio de celeridad opere en el procedimiento, es decir, que no se torne complicado o lento, evitando cualquier tipo de dilación. La participación oportuna del interesado permitirá que el impulso del trámite opere sin dificultades.
- d. Instrucción:<sup>30</sup> es en esencia el momento central del procedimiento administrativo, que encaminará a la concentración de todos los hechos en la que se basará la resolución final. “Para la determinación, conocimiento y comprobación de los hechos, el órgano que instruye el procedimiento puede decidir cualquier actuación, sin perjuicio del derecho de los interesados a proponer las que considere necesarias”<sup>31</sup>, por ejemplo, alegaciones<sup>32</sup> que las personas pueden presentar en cualquier momento del procedimiento, incluyendo aquellas relacionadas al incumplimiento de plazos, suspensiones u

---

<sup>28</sup> *Ibíd.*, art. 139.

<sup>29</sup> *Ibíd.*, art. 141-144.

<sup>30</sup> *Ibíd.*, art. 145.

<sup>31</sup> Santiago Muñoz Machado, *Tratado de Derecho Administrativo y Derecho Público General: La actividad administrativa*, 1a. ed., vol. 4 (Madrid: Iustel, 2011), 69.

<sup>32</sup> *ERJAFE.*, 146.

omisión de trámites. También podrán presentar documentos u otros documentos de juicio.

- e. Período de prueba<sup>33</sup>: se establece con la finalidad de acreditar cualquier hecho relevante. Este período no podrá ser inferior a diez días ni superior a veinte. La persona está facultada para presentar cualquier medio de prueba admisible en derecho, sin embargo, de ser evidentemente inadmisibles o innecesarias serán rechazadas por la Administración mediante resolución motivada.
- f. Audiencia<sup>34</sup>: constituye *per se* la fase de participación activa del interesado en el procedimiento. Este trámite facilita a la persona expresar directamente a la autoridad los argumentos o razones de las que se cree asistida para respaldar su interés en el procedimiento. Los principios de transparencia, contradictorio y debido proceso son esenciales en este momento procedimental.
- g. Terminación<sup>35</sup>: una vez terminada la fase de instrucción, el procedimiento deberá concluir con una resolución motivada. Excepcionalmente el procedimiento también concluye con el desistimiento o renuncia, esta última siempre que no esté prohibida en derecho.

Una vez culminada esta etapa y si la persona interesada impulsa el inicio de la etapa impugnatoria, esta se desarrollará con la presentación del reclamo o recurso administrativo, la audiencia y la resolución motivada<sup>36</sup>.

Para efectos de esta investigación, debe clarificarse que la estructura del procedimiento administrativo para la determinación de la condición de refugiado/a en el Ecuador está basado en el procedimiento administrativo común, es así que las etapas constitutiva e impugnatoria forman de este procedimiento con algunas precisiones que se verán al analizarlo en los próximos capítulos. Sin embargo, amerita adelantar que la etapa constitutiva está integrada por dos fases de conformidad al reglamento que regula este procedimiento<sup>37</sup>:

---

<sup>33</sup> *Ibíd.*, art. 147.

<sup>34</sup> *Ibíd.*, art. 151, 152.

<sup>35</sup> *Ibíd.*, art. 154.

<sup>36</sup> *Ibíd.*, arts. 179-191.

<sup>37</sup> Ecuador. Presidencia de la República, “Reglamento para la aplicación en el Ecuador del derecho de refugio establecido en el Art. 41 de la Constitución de la República, las normas contenidas en la Convención

(1) *Etapa constitutiva*

- a. Fase de admisibilidad
- b. Fase de elegibilidad

(2) *Etapa de impugnación*

Estas fases de la etapa constitutiva corresponden a la formación de la voluntad administrativa previamente explicada, con ciertas particularidades como la entrevista a la persona solicitante de refugio y la entrega de documentación que le concede tal calidad. En cuanto a la etapa de impugnación, a pesar de ser excepcional, la audiencia no es una alternativa para el solicitante de refugio.

## **1.2. La participación de la persona en el procedimiento administrativo.**

Quedó expuesto que uno de los elementos fundamentales para la buena marcha del procedimiento administrativo es la participación. Al garantizar la participación igualitaria, directa y efectiva a la persona en un procedimiento administrativo en el que se determinan o reconocen derechos e intereses, la Administración cumple con su obligación de fortalecer su relación con el administrado en el curso del procedimiento, habilitando el rol colaborativo de la persona “en el conjunto de actuaciones que ha de desarrollar la Administración hasta llegar al acto final decisorio”<sup>38</sup>.

En aquellos procedimientos en los que son esenciales la actividad y voluntad de la persona para llegar al acto administrativo, como sucede con el procedimiento para la determinación de la condición de refugiado/a, la participación posibilita al administrado tomar parte en el procedimiento y ejercer legítimamente su derecho de acción en un escenario de observancia a la norma, igualdad, respeto a sus derechos fundamentales y consideración al bien común, sin lugar a una situación de desventaja.

Los órganos de administración se mueven dentro de los límites precisos que fija el derecho y sujetándose a reglas de procedimiento determinadas. Esto es indispensable, no solo para encauzar debidamente a las administraciones públicas, sino como garantía de los particulares afectados [o interesados] por la actividad que desenvuelven. El

---

de las Naciones Unidas de 1951 sobre el Estatuto de los Refugiados y en su Protocolo de 1967”, [2012], tít. III, “Del procedimiento para la determinación de la condición de refugiado/a”, en Decreto Ejecutivo 1182 publicado en el *Registro Oficial*, No. 727, de 19 de junio de 2012: 10. Última modificación 14 de agosto de 2014, basada en la Sentencia de la Corte Constitucional No. 002-14-SIN-CC.

<sup>38</sup> Santiago Muñoz Machado, “Tratado de Derecho Administrativo”, 66.

cumplimiento de las normas de procedimiento, es por lo tanto, un deber de los órganos públicos<sup>39</sup>.

Un procedimiento administrativo es eficiente y garantiza los derechos e intereses de las personas, siempre que se someta a las disposiciones del ordenamiento jurídico interno comenzando por la Constitución de la República, que lo regulan y lo hacen accesible a las personas mediante garantías; estas disposiciones también enmarcan los límites de actuación admisible para la autoridad administrativa. Es decir, ni la autoridad ni mediante el procedimiento se autoriza, define o restringe la participación de la persona, esta se encuentra definida previamente en la normativa y en el derecho en sentido amplio, a las cuales la Administración Pública está sujeta y tiene la obligación de observar y cumplir. Por lo que la participación constituye un asunto de seguridad jurídica vista desde su formulación en la *CRE* que reconoce a las personas el derecho a acceder a la justicia en cualquier materia y el debido proceso<sup>40</sup>; así como el *ERJAFE* que expresa la obligación de la Administración Pública de actuar de conformidad al principio de participación en sus relaciones con los administrados<sup>41</sup>.

En consecuencia, el procedimiento no está integrado únicamente por el conjunto de actuaciones que desarrolla la Administración, sino también por “la participación de las personas o entidades interesadas en la resolución, hasta llegar al acto administrativo final [...]”<sup>42</sup>, que lo condiciona a formularse como una vía organizada en función de la intervención de ambos actores que le permite emanar un acto jurídico válido.

Ahora, debe aclararse que la participación de la persona de conformidad al *ERJAFE*, se habilita desde que ella se presenta como *interesada en promover* el procedimiento administrativo<sup>43</sup>. La norma considera como interesadas con capacidad para obrar -entre otras- a aquellas personas titulares de derechos e intereses legítimos individuales o colectivos. Sin embargo, para efectos de esta investigación, la atención se centrará en las *personas titulares de derechos e intereses individuales* únicamente, en virtud de que el procedimiento para la determinación de la condición de refugiado/a (que

---

<sup>39</sup> Daniel Hugo Martins, *Tratado de Derecho Administrativo I*, 8a. ed. (Montevideo: Fundación de Cultura Universitaria, 2002), 461.

<sup>40</sup> *CRE*, arts. 75, 76.

<sup>41</sup> *ERJAFE*, art. 101.

<sup>42</sup> Muñoz Machado, “Tratado de Derecho Administrativo”, 66.

<sup>43</sup> *ERJAFE*, arts. 107, 184.

será descrito con amplitud en el siguiente capítulo), conforme manda la Constitución, debe ser singularizado en virtud de la materia de la que se trata, esto es, la protección internacional individual<sup>44</sup>, por lo que, las solicitudes de refugio deben ser analizadas caso por caso, atendiendo a la situación particular de riesgo de cada individuo, inclusive en los casos de grupos familiares, cuyo análisis se enfoca en la relación de cada miembro del grupo con el hecho de refugio, a la vez que observa el derecho de unidad familiar<sup>45</sup>. La legitimación como interesado se inicia una vez la persona se anuncia y participa en el procedimiento, de tal manera, que haga o promueva alguna actividad durante el desarrollo que prevenga a la Administración sobre su interés de intervenir en salvaguarda de sus derechos e intereses, evitando su indefensión. “La condición de interesado en el procedimiento depende de su propia actitud en relación [con] éste, es decir, de la promoción del mismo o de su ulterior comparecencia en él antes de que se produzca la resolución del mismo”<sup>46</sup>. Para el caso del refugio, la sola manifestación de la necesidad de protección que hace la persona, sea verbal o por escrito, dirigida al Estado constituye en sí misma un anuncio de su interés en participar en el procedimiento que determinará su estatus, sin necesidad de otras formalidades que afecten más su condición de vulnerabilidad.

La capacidad de obrar por sí misma, se justifica en la titularidad de un derecho o la expectativa de un interés legítimo; y, en un procedimiento para determinar el refugio se debe tener en cuenta que la titularidad de este derecho fundamental existe desde el momento en que la persona abandona su país de origen o domicilio habitual por el temor de persecución debido a diversos factores; esta nueva realidad la faculta para presentar su petición ante la autoridad competente y promover el procedimiento administrativo con la pretensión de que se *reconozca* su condición de refugiado, es decir, que al final de dicho

---

<sup>44</sup> CRE, arts. 41, 66. La Constitución dispone que el Estado solo excepcionalmente y cuando así lo exijan las circunstancias, reconocerá a un colectivo el estatuto de refugiado, de acuerdo con la ley. El tratamiento individual de los casos, responde a la materia que se aborda en este análisis, relacionada a la migración por necesidades de protección. Así, el artículo 66 de la CRE resalta que *los procesos migratorios deben ser singularizados*; en esta línea el autor Fernando Garrido Falla explica que “la capacidad en Derecho público hay que construirla caso por caso, en relación con la materia de que se trate”, para ampliar este tema puede revisarse la obra en Fernando Garrido Falla, Alberto Palomar Olmeda y Herminio Losada González, *Tratado de Derecho Administrativo*, 14a. ed., vol. 1. (Madrid: Grupo Anaya S.A., 2005), 499.

<sup>45</sup> CRE, art. 67.

<sup>46</sup> Eduardo García de Enterría y Tomás Ramón Fernández, *Curso de Derecho Administrativo*, t. II, (España: Civitas, 2011), 498.

procedimiento, el Estado ratifique su estatus. Para este fin, la persona dispone de un amplio campo de participación desde el momento que inicia el procedimiento, que se traduce en la exigibilidad y ejercicio de los derechos de protección establecidos en la *CRE*<sup>47</sup>, entendiéndose, el acceso gratuito a la justicia, a la tutela efectiva, al debido proceso y particularmente al derecho a la defensa y sus garantías, estas últimas instrumentos de protección de los derechos y medios para hacer efectivo el sistema jurídico estatal.

### **1.3. Los derechos procesales en las Constituciones de 1978, 1998 y 2008 aplicables al procedimiento administrativo ecuatoriano.**

La presente revisión histórica a los derechos procesales en las Constituciones que han regido al Ecuador en las últimas cuarenta décadas ha permitido observar el progresivo desarrollo derechos y sus respectivas garantías de naturaleza procesal aplicables a los ámbitos del derecho público y privado en el país. En este contexto, el vínculo del derecho al debido proceso -por antonomasia el principal derecho procesal- con el derecho administrativo no ha sido ajeno para los textos constitucionales de los años 1978, 1998 y 2008, particularmente en cuanto a su actuación y procedimiento. Este último, motivo análisis desde una visión garantista de los derechos fundamentales<sup>48</sup>. Esta revisión nos muestra cómo la actuación de la Administración Pública ha estado sujeta a mecanismos de protección procesal con los que han contado las personas interesadas en promover un procedimiento durante la vigencia de estas Constituciones.

La revisión inicia con la extinta Constitución Política de 1978<sup>49</sup>, este texto constitucional no disponía de una definición que precise el contenido del debido proceso y su relación con las funciones y actuaciones del Estado. Este derecho fue considerado implícitamente entre los denominados derechos de las personas, organizados en el título II, sección I de la Constitución y se manifestaba casi exclusivamente en garantías

---

<sup>47</sup> *CRE*, arts. 75, 76.

<sup>48</sup> La adecuación del neologismo *garantismo* se extienden a la *tutela de los derechos fundamentales*, que se armonizan en instrumentos de supralegalidad como la Constitución y los instrumentos internacionales que versan en derechos humanos. Para ampliar este tema se sugiere revisar a Luigi Ferrajoli, “Garantías constitucionales”, en Raúl Gustavo Ferreyra y Andrés Gil Domínguez, *Revista Argentina de Derecho Constitucional*, núm. 2, (Buenos Aires: Ediar, 2000), 39.

<sup>49</sup> Constitución Política de la República del Ecuador [1978, Codificada 1997], tít. II, “De los derechos, deberes y garantías”, sección I, “De los derechos de las personas”, sección II, “De las garantías de los derechos”; tít. IV, “De la función judicial”, sección I, “Principios básicos”. ([Quito]: Registro Oficial, No. 2, de 13 de febrero de 1997).

enfocadas en otorgar protección a la persona privada de la libertad. Sin embargo, como parte de los derechos de las personas, el artículo 22, numeral 19, consagró el derecho a la libertad y seguridad personales, en el que se incluía la asistencia de un abogado público o privado para cualquier diligencia judicial, preprocesal o *administrativa* relacionada con el interrogatorio, condicionando su eficacia en caso de no cumplirse con este precepto. Esta disposición constitucional posibilitaba que las diligencias administrativas de entrevistas a personas que solicitaban refugio en aquella época puedan contar con la asistencia jurídica letrada, pero debido a la informalidad del trámite existente en aquella época<sup>50</sup> y el bajo número de peticiones en ese período (ver Anexo I) se presume que existía agilidad en el trámite e inadvertidas dificultades para acceder al procedimiento, por eso, no se han identificado indicios de que en ese momento de la historia esta garantía haya sido de utilidad efectiva.

También los artículos 31, 117 y 122 de esta Constitución referían el reconocimiento del sistema procesal como medio para la realización de la justicia; y hacía referencia a otros derechos procesales para someter la voluntad administrativa al control jurisdiccional: en el primer caso a través de la acción de amparo para evitar, cesar o remediar las consecuencias de un acto ilegítimo de la autoridad de la Administración pública violatorio a los derechos fundamentales; y, el segundo, al someter todo acto administrativo generado por la Administración a impugnación ante los correspondientes órganos de la función judicial. Estas facultades procesales permitían a la persona recurrir en la vía judicial las decisiones administrativas consideradas perjudiciales; y, en caso emergente, la vía constitucional para la reparación inmediata del derecho vulnerado.

Por su parte, la Constitución Política de la República de 1998<sup>51</sup> trajo una clásica y tradicional división de los derechos (civiles; políticos; económicos, sociales y culturales; y colectivos), en este marco recogió y reorganizó los derechos y garantías procesales como parte del Capítulo 2 de este texto que consagró los derechos civiles. Es a partir del

---

<sup>50</sup> Ecuador. Presidencia de la República, “Reglamento para la Aplicación en el Ecuador de las Normas contenidas en la Convención de Ginebra de 1951 sobre el Estatuto de los Refugiados y en su Protocolo de 1967”, [1992], arts. 11, 12, en Decreto Ejecutivo 3301 publicado en el *Registro Oficial*, No. 933, de 12 de mayo de 1992: 3. En aquella época regía el presente reglamento.

<sup>51</sup> Constitución Política de la República del Ecuador [1998], tít. III, “De los derechos, garantías y deberes”, cap. II, “De los derechos civiles”, sección II, “De las garantías de los derechos”; tít. IV, “De la función judicial”, sección I, “Principios básicos”. ([Quito]: Registro Oficial, No. 1, de 11 de agosto de 1998.).

numeral 26 del artículo 23 y subsiguiente que se hizo explícito el reconocimiento a la seguridad jurídica, el derecho al debido proceso y a una justicia sin dilaciones. Como parte de las garantías básicas del debido proceso se ratificó el derecho a contar con un/a abogado/a en diligencias de interrogatorios en cualquier materia, incluyendo la administrativa, bajo el mismo condicionamiento que establecía la Constitución de 1978, es decir, de invalidar la diligencia en caso de no acatarse esta disposición. La poca utilidad de esta garantía en los procedimientos de determinación de la condición de refugiado/a se debió a las mismas circunstancias expuestas previamente.

A partir del numeral 10 y subsiguientes del artículo 24, esta Constitución consagró el derecho a la defensa en todos los procedimientos y prohibió la negación de este derecho en cualquiera de las etapas procesales, indistintamente de la materia que se tratara. También dispuso la obligación de todos los poderes públicos de motivar sus resoluciones que afecten a las personas; el derecho a recurrir dichas resoluciones y de acceder a los órganos judiciales competentes que garanticen la tutela efectiva, de tal manera, que se evite exponer a la persona a una situación de indefensión. En el título VIII al referirse a la Función Judicial, se destacó al sistema procesal como un medio para la realización de la justicia a través del cual las garantías del debido proceso se hacen efectivas.

Como se verá en el capítulo próximo, entre las problemáticas del procedimiento de refugio, en el año 2005 -fecha en la que se encontraba vigente esta Constitución- estas garantías procesales fueron utilizadas para visibilizar la falta de motivación de varias resoluciones de la autoridad de refugio ante la vía judicial y constitucional.

Finalmente, con la Constitución de la República del Ecuador de 2008<sup>52</sup> vinieron una serie de cambios a la estructura del Estado que, además de modificar sus funciones, estableció una clasificación de los derechos por categorías evitando la clásica división adoptada en la Constitución de 1978<sup>53</sup>. Entre las categorías adoptadas, tenemos a los *derechos de protección* recogidos en el Capítulo Octavo que se ocupan exclusivamente de los derechos al acceso gratuito a la justicia; la tutela efectiva, imparcial y expedita; y el debido proceso. Por primera vez se exponen con detalle las garantías básicas del debido

---

<sup>52</sup> CRE, arts. 75, 76. Los derechos y garantías del debido proceso establecidos en la Constitución del 2008 serán revisados con detenimiento en los siguientes capítulos, conforme su vinculación con el procedimiento para la determinación de la condición de refugiado/a.

<sup>53</sup> Ramiro Ávila Santamaría, “Los derechos y sus garantías”, 97-99.

proceso, el derecho a la defensa y sus consecuentes garantías, como ser escuchado en el momento oportuno y en igualdad de condiciones; la presentación de pruebas y argumentos; la motivación de las resoluciones así como el derecho a recurrirlas. Como veremos en el capítulo II, la aplicación de estos derechos y garantías al procedimiento administrativo todavía constituye una deuda pendiente al titular de derechos, sobre todo, en el procedimiento para la determinación de la condición de refugiado, debido a que la normativa infraconstitucional que lo regula aún está sujeta a cambios y adaptación a la Constitución, por esto que existen dificultades en la exigibilidad del debido proceso.

## Capítulo segundo

### Debido proceso y procedimiento de acceso al refugio

En el primer capítulo se expuso al debido proceso como uno de los principios fundamentales que fortalece al procedimiento administrativo. La aplicación de las reglas procesales no es ajena a este procedimiento, sobre todo cuando este decide sobre derechos subjetivos que inciden directamente en el proyecto de vida de las personas, caso particular del procedimiento de acceso al refugio, dirigido por el Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana (en adelante se referirá a este ministerio como *MREMH*), que “es [la autoridad] competente para ejercer toda actividad inherente al refugio conforme a la Constitución y a las Leyes”<sup>54</sup>, conforme lo dispone el artículo 14 del “Reglamento para la aplicación en el Ecuador del derecho de refugio establecido en el Art. 41 de la Constitución de la República, las normas contenidas en la Convención de las Naciones Unidas de 1951 sobre el Estatuto de los Refugiados y en su Protocolo de 1967” (en adelante *Reglamento para la aplicación del derecho de refugio*).

El *Reglamento para la aplicación del derecho de refugio* permanece vigente en el Ecuador aún después de la publicación en febrero de 2017 de la Ley Orgánica de Movilidad Humana<sup>55</sup> y continúa regulando el procedimiento para la determinación de la condición de refugiado; además de contener la definición de refugiado; organizar la nominación y coordinación de las autoridades competentes en materia de refugio; y regular el ejercicio de derechos de personas solicitantes y refugiadas<sup>56</sup>, aspecto totalmente

---

<sup>54</sup> Ecuador. Presidencia de la República, *Reglamento para la aplicación en el Ecuador del derecho de refugio establecido en el Art. 41 de la Constitución de la República, las normas contenidas en la Convención de las Naciones Unidas de 1951 sobre el Estatuto de los Refugiados y en su Protocolo de 1967*, [2012], art. 14, en Decreto Ejecutivo 1182 publicado en el *Registro Oficial*, No. 727, de 19 de junio de 2012: 10. Última modificación 14 de agosto de 2014, basada en la Sentencia de la Corte Constitucional No. 002-14-SIN-CC.

<sup>55</sup> Ecuador, *Ley Orgánica de Movilidad Humana*, en *Registro Oficial, Suplemento*, No. 938, de 06 de febrero de 2017. (En adelante *LOMH*). De conformidad a las disposiciones derogatorias de este texto normativo, el *Reglamento para la aplicación del derecho de refugio* no fue derogado. Estará vigente hasta que –según se deduce– se expida el reglamento a la presente ley, que queda a cargo del Presidente de la República en el plazo de 120 días a partir de la entrada en vigencia de la Ley.

<sup>56</sup> *Reglamento para la aplicación del derecho de refugio*, arts. 8, 14-50, 59-63.

contrario al objetivo de un reglamento y que resulta cuestionable tratándose de la regulación de un derecho constitucional.

Previo a continuar con el análisis sobre la incidencia del debido proceso en este procedimiento, es imprescindible conocer quién o quiénes son las personas refugiadas conforme nuestro ordenamiento jurídico interno así como las autoridades encargadas de atender y dar respuesta a las solicitudes de refugio que recibe el Estado ecuatoriano.

Se iniciará indicando que en el Ecuador el asilo y el refugio son reconocidos en un solo artículo de la Constitución de la República<sup>57</sup> como derechos fundamentales que exigen del Estado protección especial para las personas que se acojan a estos derechos y el respeto a la prohibición de no devolverlos al país en donde sus vidas corren peligro. Sin embargo, ambos derechos son dos instituciones jurídicas diferentes en función de las razones que lo originan. Si bien es cierto, ambas instituciones requieren de la protección de un país diferente al suyo, debido a una persecución; la diferencia radica en los motivos y en el agente de persecución que provocan esa necesidad de protección internacional. Sobre esta base en el 2014 la Corte Constitucional se pronunció a través de una sentencia aclarando la distinción entre el *asilo diplomático*, *el asilo territorial* y *el refugio*, y las concibió en los siguientes términos:

El asilo diplomático garantiza protección por parte de un Estado dentro de su territorio o en sus legaciones, navíos de guerra, campamentos, o aeronaves militares, a quienes son perseguidos por delitos políticos o razones de índole política –excluyendo a los autores de delitos comunes-; mientras que el asilo territorial se centra en la protección que brinda un Estado esencialmente dentro de su territorio a quien sufre persecución por sus creencias, opiniones o filiación política. Por otro lado, el derecho al refugio constituye una institución de carácter humanitario, a favor de quienes tienen fundados temores de persecución por motivos de raza, religión, nacionalidad, pertenencia a determinado grupo social u opiniones políticas. [...] Dentro del ámbito jurídico latinoamericano las tres instituciones anotadas responden a una regulación jurídica distinta [...]<sup>58</sup>.

---

<sup>57</sup> CRE, art. 41, “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”.

<sup>58</sup> Ecuador. Corte Constitucional del Ecuador, [Sentencia que declara la inconstitucionalidad parcial por el fondo del Reglamento para la aplicación en el Ecuador del derecho al refugio], en Sentencia No. 002-14-SIN-CC, 14 de agosto de 2014.

Concordando con la distinción que planteó la Corte –distinción que también acoge la actual Ley Orgánica de Movilidad Humana<sup>59</sup>- el derecho de asilo es requerido debido a la persecución por delitos políticos o razones de índole política, constituyéndose el propio Estado del solicitante de asilo como el agente persecutor. Cabe agregar que la institución del asilo está regulada por otros instrumentos regionales y diplomáticos que no serán revisados en esta investigación por tratarse de otro tema de estudio.

En relación con el derecho de refugio, los motivos que originan la persecución están determinados en dos instrumentos internacionales, el primero vinculante y el segundo no vinculante para el Estado ecuatoriano, se trata de la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951 y la Declaración de Cartagena sobre Refugiados de 1984, las cuales definen a la persona refugiada como aquella 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 o residencia habitual y no pueda o, a causa de dichos temores, no quiera acogerse a la protección de tal país”<sup>60</sup>. La definición contenida en la Declaración de Cartagena, agrega que también deben ser reconocidos como refugiadas aquellas personas que huyen 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 u otras circunstancias que hayan perturbado gravemente el orden público*”<sup>61</sup>. En este contexto, la comprensión del refugio como una necesidad humanitaria compromete a los Estados a plantear procesos accesibles, responsables y justos para la identificación y reconocimiento de este estatus a las personas que así lo ameritan.

Seguidamente, cada Estado debe definir a las autoridades encargadas de llevar adelante los procesos de refugio en su territorio. En el Ecuador, son dos las instancias competentes en esta materia, la Dirección de Refugio y Apatridia; y, la Comisión para determinar la Condición de los/las Refugiados/as en el Ecuador, ambas forman parte del *MREMH* y están encargadas de dirigir el procedimiento de determinación, conforme las

---

<sup>59</sup> *LOMH*, arts. 95, 96, 98. Para la ley, las personas refugiadas, asiladas y apátridas son consideradas como personas en protección internacional.

<sup>60</sup> Convención sobre el Estatuto de los Refugiados (1951), art. 1(a).

<sup>61</sup> Declaración de Cartagena sobre Refugiados (1984), conclusión tercera.

fases de admisibilidad y elegibilidad, mismas que integran la etapa constitutiva del procedimiento y que será explicada en este capítulo, junto a la etapa de impugnación.

A pesar de que la Ley Orgánica de Movilidad Humana a lo largo de su articulado se remite a la *autoridad de movilidad humana*; el *Reglamento para la aplicación del derecho de refugio* dispone a la Dirección de Refugio y Apatridia –unidad administrativa del MRE- encargarse de la fase de admisibilidad, es decir, de analizar la pertinencia y mérito de la solicitud, para calificarla como admisible o inadmisibile; y, a la Comisión para determinar la Condición de los/las Refugiados/as en el Ecuador, la atribución para definir el estatus de refugiado, luego de que la solicitud ha sido calificada como admisible. A este momento en el que actúa la Comisión se denomina fase de elegibilidad<sup>62</sup>.

Es importante resaltar que la Comisión está integrada por tres delegados, uno del MRE, quien preside la Comisión; un delegado del Ministerio del Interior; y, un delegado del Ministerio de Justicia, Derechos Humanos y Cultos. La Comisión tiene la atribución de conformar *comisiones temporales* de manera excepcional. Así también, puede invitar a sus reuniones a un/a representante del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados en Ecuador, en calidad de observador y sin derecho a voto, de igual manera, esta invitación puede extenderse a miembros de organizaciones no gubernamentales o delegados de instituciones públicas, interesados en participar. Pese a las competencias de la Comisión, se verá en la exposición de las problemáticas que su funcionamiento no cumple con las finalidades previstas<sup>63</sup>.

Justamente el objetivo del presente capítulo es presentar un panorama diferencial del debido proceso en el procedimiento de refugio, enfocado en visibilizar las problemáticas más comunes en las que están sumergidas las personas solicitantes de refugio mientras esperan la resolución de la Administración; estas problemáticas fueron identificadas en la normativa que regula el procedimiento de refugio; en las resoluciones de la Dirección de Refugio y Apatridia; y, de la Comisión para determinar la Condición de los/las Refugiados/as en el Ecuador, a las que se ha tenido acceso con autorización de las personas que participaron en el procedimiento; en las entrevistas a autoridades y representantes de organizaciones sociales; y, apoyándose en la amplia trayectoria

---

<sup>62</sup> *Ibíd.*, arts. 14-18; 24-33.

<sup>63</sup> *Ibíd.*

profesional en materia de refugio con la que cuenta la autora de la presente investigación. A partir de estas problemáticas se establece la necesidad de que garantías específicas del derecho a la defensa, parte del debido proceso, sean imperativas y exigibles por las personas solicitantes, así también, de respeto irrestricto de la Administración, a fin de que confluayan con regularidad en el procedimiento y garanticen una respuesta justa.

## **2.1. Derecho al debido proceso en el procedimiento.**

Este análisis iniciará haciendo referencia a lo preceptuado en el título II “Derechos”, capítulo octavo, “Derechos de Protección”, artículo 76, de la Constitución de la República del Ecuador: “En todo proceso en el que se determinen derechos y obligaciones de cualquier orden, se asegurará el derecho al debido proceso que incluirá las siguientes garantías básicas: 7. El derecho de las personas a la defensa [...]”<sup>64</sup>. Se establece entonces que el punto de partida y la base sobre la que nace el debido proceso a ser materializado mediante garantías, es la Constitución. La norma constitucional incluye en la definición de proceso a todo aquel en el que se determinen derechos y obligaciones de cualquier orden, por tanto, el procedimiento administrativo es parte de este conjunto.

“Hoy en día [...] ciertos principios generales del derecho y ciertas normas constitucionales consustanciadas con el Estado de Derecho y el sistema republicano de gobierno, no están destinadas a ser aplicadas únicamente en el proceso judicial: También la administración está sometida a esos principios y sus procedimientos no estarán menos ligados a ellos por el hecho de que no los cubramos con la calificación de proceso”.<sup>65</sup>

Sin embargo, antes de continuar es necesario plantear la siguiente interrogante, ¿cuál es la importancia de analizar la incidencia del debido proceso en los procedimientos administrativos? Quedó explicado en el capítulo primero que la importancia de insistir y ejecutar las reglas y garantías del debido proceso en el procedimiento se justifica en la existencia de una relación jurídica entre el Estado y la persona en la que se encuentra sometido un asunto de interés para ambos que determinan o reconocen derechos fundamentales e intereses legítimos. En esta situación, la persona puede no ejercer adecuadamente su participación debido desconocimiento de las garantías procesales que

---

<sup>64</sup> CRE, art. 76, numeral 7.

<sup>65</sup> Agustín Gordillo, “Tratado de Derecho Administrativo”, IX-3

pueden asistirle durante el procedimiento administrativo común establecido en el *ERJAFE*.

Ahora bien, en el contexto de esta investigación se revisó la estructura del procedimiento administrativo común para establecer una mirada amplia de su constitución, función y etapas, esta revisión se fundamentó en consideración a que el procedimiento administrativo de acceso al refugio en el Ecuador se basa indiscutiblemente en la estructura general del procedimiento común, es decir, en sus etapas de *formación de la voluntad administrativa e impugnatoria*, que orientan a este procedimiento hasta el momento de determinar la condición de refugiado.

Quedó señalada la trascendencia de observar las reglas del debido proceso en todo procedimiento de naturaleza administrativa, sin embargo, en el caso específico del refugio, la flexibilidad del derecho al debido proceso está relacionado estrechamente con la efectividad de la determinación del estatus, es decir, contar con un procedimiento participativo, justo y eficiente que permita a la Administración establecer si la persona merece la protección del Estado. En este sentido, las reglas del debido proceso en la determinación de refugio apuntan con vehemencia a las garantías de defensa como aquellos mecanismos de activación inmediata y respuesta efectiva que dispone la persona para entenderse con el aparataje estatal. En relación a este punto, se recurrió a la Defensoría del Pueblo como entidad pública independiente de la Función Ejecutiva en el Ecuador, con el objeto de contextualizar desde un punto de vista externo cómo se observa al procedimiento para la determinación de la condición de refugiado/a en su relación con el debido proceso (ver Anexo II). El Abg. José Luis Guerra, Director General Tutelar de la Defensoría del Pueblo manifestó lo siguiente:

Es importante comprender que en los procedimientos que se relacionan a la determinación de un derecho hay una contraposición de partes, hay una fase probatoria y va a pasar por una consideración subjetiva de la autoridad, en este punto los principios aplicables a los procedimientos administrativos no deben ir en contra del debido proceso. En el refugio, [la Administración] trata de ser objetiva en el marco de una lógica procedimental, quitando de alguna manera la lógica de defensa y pesa más la potestad discrecionalidad. ¿Es la autoridad administrativa la adecuada para decidir sobre el derecho de refugio? Téngase en cuenta que con la nueva Constitución de 2008 el refugio dejó de ser una prerrogativa del Estado y paso a reconocerse como un derecho fundamental<sup>66</sup>.

---

<sup>66</sup> José Luis Guerra, Director General Tutelar de la Defensoría del Pueblo, entrevistado por Verónica Chapaca, en las instalaciones de la institución. Quito, 10 de junio de 2016.

Es necesario entender que para acceder al refugio, la primera alternativa que admite la presentación directa de una petición ante el Estado ecuatoriano es el procedimiento administrativo. De ninguna manera este análisis pretende desconocer la unidad jurisdiccional establecida para el control de la Administración, así como el derecho de las personas a acudir a los órganos jurisdiccionales para la revisión de las decisiones administrativas por considerar han lesionado sus derechos e intereses legítimos, de hecho, en sí mismo constituye un derecho del debido proceso denominado *derecho a recurrir*. Sin embargo, el procedimiento es la primera vía habilitada para receptor peticiones de refugio, de ahí la importancia para insistir en un procedimiento ajustado a los parámetros del debido proceso. El procedimiento está desarrollado en el Reglamento para la aplicación del derecho de refugio, norma jurídica que regula el derecho de refugio desde su definición hasta la regulación del ejercicio de los derechos de las personas que se encuentran solicitando refugio en el país así como aquellas que han sido reconocidas como refugiada<sup>67</sup>, es decir, este reglamento no se limita al control del procedimiento. Esto podría conducir a cuestionar el principio de reserva de ley<sup>68</sup> contemplada por la Constitución de la República para la regulación de los derechos y garantías constitucionales.

A pesar de la observación que precede, la Corte Constitucional del Ecuador se ha pronunciado al respecto<sup>69</sup> señalando:

[...] Resulta claro que el presidente de la República está facultado por norma constitucional para expedir los reglamentos necesarios para la aplicación de las leyes; en tal razón, se desprende que el Reglamento para la aplicación en el Ecuador del derecho al refugio fue emitido por autoridad competente. [...] La norma jurídica acusada de inconstitucional no regula en forma general el contenido y alcance del derecho al refugio, sino que coadyuva a asegurar su pleno ejercicio sin que tal situación vulnere el principio de reserva de ley, al establecer requisitos básicos para la configuración de la condición de refugiada o refugiado, complementando de tal forma la regulación que corresponde a la Ley de Extranjería en relación [con] la situación de los extranjeros residentes en el Ecuador”.

---

<sup>67</sup> El *Reglamento para la aplicación del derecho de refugio* denomina a su título Quinto “De las personas refugiadas en el Ecuador” e inicia el I capítulo como “De los derechos y obligaciones”.

<sup>68</sup> *CRE*, art. 133.

<sup>69</sup> Ecuador. Corte Constitucional del Ecuador, [Sentencia que declara la inconstitucionalidad parcial por el fondo del Reglamento para la aplicación en el Ecuador del derecho al refugio], en Sentencia No. 002-14-SIN-CC, 14 de agosto de 2014.

Sin duda llama la atención el análisis que realizó la Corte Constitucional sobre la facultad reglamentaria de la que dispone el presidente de la República, pues el cuestionamiento al Reglamento para la aplicación del derecho de refugio de ningún modo se centra en debatir si el presidente es o no la autoridad competente para emitir este tipo de norma, pues así lo corresponde conforme lo dispone el numeral 13 del artículo 147 de la Constitución de la República<sup>70</sup>; el asunto en cuestión es si esa facultad se ha extralimitado al regular un tema que le corresponde encargarse a la Función Legislativa según lo establece la Constitución en el numeral 1 del artículo 132<sup>71</sup>, esto es, *regular el ejercicio de derechos constitucionales* a través de una *ley*, lo que ha correspondido hacer con el derecho de refugio y otros derechos relativos a la migración recogidos en la actualidad en la Ley Orgánica de Movilidad Humana.

Es lamentable que la Corte Constitucional haya desconocido una situación lo suficientemente evidente en el plano normativo y desfavorable para las personas refugiadas, más aún cuando años atrás han llegado a conocimiento de esta Corte, ex Tribunal, –se revisarán algunas sentencias del ex Tribunal Constitucional- otras reclamaciones de personas interesadas en el procedimiento que han puesto en evidencia las falencias de las que adolece el sistema de refugio en el Ecuador y que se han desatado desde el momento en que el Estado ha consentido en la vigencia de una norma reglamentaria encargada de desarrollar un derecho fundamental

El Reglamento para la aplicación del derecho de refugio aún vigente hace alusión en su propia denominación que su objetivo es la aplicación del derecho de refugio y en su contenido también regula derechos como trabajo, unidad familiar, igualdad y no discriminación, derecho de petición, no devolución en favor de las personas solicitantes de refugio y refugiadas; así también, destina un título denominado “De las personas refugiadas en el Ecuador”, cuyo capítulo I habla acerca “De los derechos y obligaciones” de las personas que ostentan este estatus. Se verá más adelante, cómo el carácter reglamentario que asume esta norma afecta directamente al derecho de defensa de la persona en necesidad de protección internacional que ha solicitado refugio en Ecuador.

---

<sup>70</sup> CRE, art. 147, numeral 13, “Son atribuciones y deberes de la Presidenta o Presidente de la República, además de los que determine la ley: 13. Expedir los reglamentos necesarios para la aplicación de las leyes, sin contravenirlas ni alterarlas, así como los que convengan a la buena marcha de la administración.”

<sup>71</sup> CRE, art. 132, numeral 1: “[...] Se requerirá de ley en los siguientes casos: 1. Regular el ejercicio de los derechos y garantías constitucionales.”

Antes de retomar la incidencia del debido proceso en este procedimiento y para una mejor comprensión del asunto objeto de análisis, a continuación se explicará la estructura del procedimiento de acceso al refugio y el estatus o condición jurídica que adquiere la persona en necesidad de protección internacional conforme el desarrollo del procedimiento:

Tabla 1  
**Procedimiento para la determinación de la condición de refugiado/a**

Etapas del procedimiento		Estatus de la persona
<b>Etapa de formación de la voluntad administrativa o constitutiva</b>	<b>Fase de admisibilidad</b>  La admisibilidad constituye la primera fase de la etapa constitutiva del procedimiento. Consiste en el registro de la solicitud, en una entrevista a la persona interesada y la elaboración de un informe técnico que califica el mérito de la solicitud realizado por un oficial del MREMH. El contenido del informe se basa en la entrevista realizada a la persona sobre su caso. La Dirección de Refugio se apoya en este informe para declarar la admisibilidad o inadmisibilidad de la petición. En caso de ser admitida, la petición pasa a la siguiente fase de elegibilidad.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Persona en proceso de admisibilidad.</li> <li>• Se le otorga una constancia de presentación de la solicitud.</li> <li>• La constancia de presentación <i>no otorga a la persona la calidad de solicitante de refugio. No se garantiza a la persona el ejercicio de derechos como trabajo o educación.</i></li> </ul>
<b>Etapa impugnatoria</b>	Esta etapa se activa si la solicitud es declarada inadmisibile. La persona tiene la opción de presentar recursos administrativos y esperar una resolución que admita o ratifique la inadmisión.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• La persona se mantiene en proceso de admisibilidad.</li> <li>• Dispone con un certificado de presentación del recurso.</li> </ul>

<b>Etapa de formación de la voluntad administrativa o constitutiva</b>	<b>Fase de elegibilidad</b>	Se inicia una vez la solicitud es admitida a trámite y puede convocarse a la persona a nuevas entrevistas confidenciales que se consideren necesarias. Posteriormente se esperará la resolución de la Comisión para la determinación del estatus de refugiado/a reconociendo a la persona como refugiada o rechazando la solicitud.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Solicitante de refugio.</li> <li>• Se entrega un carné de solicitante por un plazo de hasta 60 días (puede durar más tiempo en razón de la demora de la Comisión en resolver la solicitud).</li> <li>• El certificado garantiza a su portador la vigencia de los derechos fundamentales</li> </ul>
		Si la solicitud es aceptada, la persona es reconocida como refugiada mediante resolución.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Refugiada reconocida</li> <li>• Se entrega un carné de refugio renovable cada dos años.</li> </ul>
<b>Etapa impugnatoria</b>	<p>Se inicia a petición de la parte interesada mediante la presentación de un recurso administrativo (reposición, apelación y/o revisión).</p> <p>Esta etapa se limita a la revisión del recurso, que puede ratificar el rechazo de la solicitud o reconocer a la persona como refugiada.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• La persona mantiene la condición de solicitante.</li> <li>• Existe el riesgo de deportación.</li> </ul>	

Fuente: Reglamento para la aplicación del derecho de refugio en Ecuador.  
Elaboración propia

Ahora bien, para comprender cómo opera el derecho al debido proceso en un procedimiento administrativo, se tendrá en cuenta que la peculiaridad de este procedimiento es la formación de la *voluntad administrativa a través de un acto o resolución*. Varios juristas que han analizado al debido proceso como principio, derecho, garantía e inclusive, como institución de la teoría general del Derecho, relacionan su contenido con el ejercicio de la jurisdicción y, por tanto, su validez procesal dependerán

si este opera en medio de un proceso puramente judicial<sup>72</sup>. Sin embargo, estas apreciaciones restringidas del debido proceso únicamente han reducido el alcance e impacto de este derecho, caracterizándolo como un debido proceso estrictamente judicial, materia que tradicionalmente ha sido más visible y que podría estar condicionando el valor del debido proceso en razón de la existencia de un proceso judicial, ocultando el fin último de este derecho, esto es, que su ejercicio esté al alcance de la persona, en cualquier proceso o procedimiento en donde sus derechos pueden resultar afectados. La Corte Interamericana de Derechos Humanos se ha pronunciado en este sentido manifestando:

El amplio alcance de la intangibilidad del debido proceso se aplica no solo *ratione materiae* sino también *ratione personae* sin discriminación alguna [...] Tal como ya ha señalado este Tribunal, el debido proceso legal se refiere al conjunto de requisitos que deben observarse en las instancias procesales a efectos de que las personas estén en condiciones de defender adecuadamente sus derechos ante cualquier acto del Estado que pueda afectarlos [...] sea administrativo, sancionatorio o jurisdiccional, debe respetar el debido proceso legal<sup>73</sup>.

Debe resaltarse que en las acepciones otorgadas a este derecho, vinculan su vigencia en todo procedimiento que comprometa derechos y que su protección se encuentre intrínsecamente relacionada a la decisión de la una autoridad pública:

El proceso debido es aquel que no tiene fronteras ni características por Estado. Es una noción unívoca que obliga a adaptaciones singulares y a estándares propios que afinan, al unísono, en la garantía procesal por excelencia. Lo que es *debido* no se trata de un mensaje preventivo dirigido al Estado, ni de asegurar los mínimos exigibles en el derecho de defensa; hay una construcción específica que comienza desde la entrada al proceso y continúa a través de toda la instancia culminando con el derecho a una sentencia [y *resolución*] suficientemente motivada<sup>74</sup>.

---

<sup>72</sup>Estos autores reconocen que el debido proceso tuvo una notable evolución al ser incluido dentro de los derechos humanos e instrumentos internacionales sobre la materia, lo que aportó hondamente en la consolidación de un derecho procesal básico, pero en su opinión, la característica esencial del debido proceso se basa en la realización de la justicia con una debida defensa en sede jurisdiccional, lo mencionan como “principio básico para el ejercicio de la *jurisdicción*” y lo relacionan con “principios que rigen en el proceso y los procedimientos propios de cada una de las manifestaciones de la *jurisdicción*”. Si se desea ampliar estos criterios puede acudir a los siguientes autores: Osvaldo Alfredo Gozaíni, *Debido proceso constitucional: El debido proceso*, (Buenos Aires: Rubinzal-Culzoni Editores, 2006), 13; Juan Colombo Campbell, “El debido proceso constitucional” en Jan Woischnik, *Anuario de Derecho Constitucional Latinoamericano*, Tomo I, (Montevideo: Konrad-Adenauer-Stiftung A.C., 2004), 157; Iñaki Esparza Leibar, *El principio del proceso debido*, (Barcelona: Bosch, 1995); y, Adolfo Alvarado Velloso, *Debido proceso versus pruebas de oficio*, (Bogotá: Editorial Temis S.A., 2004).

<sup>73</sup> Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Condición jurídica y derechos de los migrantes indocumentados*, Opinión consultiva OC-18-03, 17 de septiembre de 2003.

<sup>74</sup> Osvaldo Alfredo Gozaíni, “Debido proceso constitucional”, 26-27.

En consecuencia, el debido proceso se funda en dos finalidades: la primera, en el respeto a los derechos fundamentales de la persona frente al poder; y, la segunda, en el esfuerzo de realización de un proceso “limpio, efectivo, válido y vigente”<sup>75</sup>. Conforme estos antecedentes doctrinarios pueden plantearse un debido proceso aplicable a la actividad de la administración pública que se manifiesta a través de un procedimiento, en el caso específico, para la determinación de la condición de refugiada a una persona o grupo familiar. Se debe reconocer la capacidad del debido proceso para adaptarse a cualquier tipo de procedimiento, adquirir sus matices y desarrollarse de forma diversa. “Cada generación debe definir qué entiende por proceso justo, reinventándolo o ajustándolo sucesivamente a los nuevos reclamos de la sociedad, la ambición de un mejor proceso es universal e inacabable”<sup>76</sup>.

Pensar en un debido proceso administrativo no significa una limitación al debido proceso, en virtud de las particulares circunstancias en las que actúa la Administración en la construcción de su voluntad dentro de un procedimiento determinado, por el contrario, la vigencia del debido proceso es requisito indispensable *para llegar válidamente a la emisión del acto administrativo [...], y sin mengua, no obstante de la seguridad en el accionar de la Administración*<sup>77</sup>. El procedimiento necesitará entonces *ser flexible* en su fusión con el debido proceso, en tanto, haga viable un obrar garantista de la Administración; y, éste presente entre las finalidades de la potestad jurisdiccional en cuanto al control de la Administración, pues por ningún motivo se busca que esta propuesta lesione la unidad jurisdiccional, como única vía para la declaración de derechos.

Se entiende entonces como procedimiento administrativo basado en los postulados del debido proceso aquel camino iniciado por la persona interesada o por la propia Administración, en cuyo recorrido la interacción administración-persona fluye en función del ejercicio efectivo de las garantías que facilitan a ambas partes a entenderse y cumplir en buenos términos con el trámite; por un lado, para que la persona exponga sus intereses

---

<sup>75</sup>En palabras de María del Rosario Quintero Correa, *De la Constitución al proceso*, (Bogotá: Leyer Editorial, 2001), 134, “se puede describir al debido proceso como aquello que por la ley natural o moral le es debido a un individuo de la raza humana, cuyo derecho, para que sea justo y apropiado, se le debe reconocer a través de un procedimiento y mediante una acción limpia y legal”.

<sup>76</sup> Augusto Morello citado por Juan Colombo Campbell, “El debido proceso constitucional”, 163.

<sup>77</sup> Augusto Morello, “El proceso justo”, 621.

y derechos, motivos de decisión, participe en las diligencias y recurra a la decisión final; y, por otro, para que la Administración decida sobre el objeto en función de un procedimiento sano que le ha permitido contar con la información suficiente para motivar su decisión.

El reconocimiento del debido proceso en las actuaciones administrativas y su aplicación a este campo ha sido motivo de análisis en la doctrina, la jurisprudencia y el ordenamiento jurídico. A continuación se referirá las propuestas más destacadas:

Sobre el papel del debido proceso, Schmidt-Assmann, señala “el procedimiento administrativo actual no se centra en posibilitar el control posterior, ante una segunda instancia de las decisiones administrativas una vez adoptadas. Se trata más bien de condicionar *a priori* el modo en que se toman las decisiones administrativas. Lo que se intenta es que la Administración prepare con cuidado sus decisiones. Los destinatarios de las resoluciones tienen la oportunidad de defender sus intereses eficazmente. [...] es un procedimiento *preventivo* y dirigido a la garantía de los derechos”<sup>78</sup>.

Por su parte la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el caso *Baruch Ivcher Bronstein vs. Perú*<sup>79</sup>, en el análisis de las “Garantías judiciales” determinadas en el Art. 8 de la Convención Americana, es clara y concluyente al expresar que el debido proceso no tiene límites de aplicación tratándose de cualquier materia. La Corte destaca el papel predominante que cumplen las garantías procesales en el curso de cualquier proceso, más aun cuando mediante esta vía se determinan derechos y obligaciones de diverso orden:

Si bien el artículo 8 de la Convención Americana se titula “Garantías Judiciales”, su aplicación no se limita a los recursos judiciales en sentido estricto, “sino al conjunto de requisitos que deben observarse en las instancias procesales” a efecto de que las personas puedan defenderse adecuadamente ante cualquier acto emanado del Estado que pueda afectar sus derechos. [...] La Corte ha establecido que, a pesar de que el citado artículo no especifica garantías mínimas en materias que conciernen a la determinación de los derechos y obligaciones de orden civil, laboral, fiscal o de cualquier otro carácter, las garantías mínimas establecidas en el numeral 2 del mismo precepto se aplican también a esos órdenes y, por ende, en éstos el individuo tiene derecho al debido proceso en los términos reconocidos para la materia penal, en cuanto sea aplicable al procedimiento respectivo.

---

<sup>78</sup> Schmidt-Assmann citado por Roberto Dromi, *Acto administrativo*, 4ta. ed., (Madrid: Hispania Libros, 2008), 85.

<sup>79</sup> Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Caso Baruch Ivcher Bronstein vs. Perú*, Reparaciones y costas, 06 de febrero de 2001.

Respecto al ordenamiento jurídico, además de la Constitución de la República y al *ERJAFE*, se acudirá a lo que establece el Reglamento para la aplicación del derecho de refugio y a la Ley Orgánica de Movilidad Humana, esta última norma recientemente aprobada por el Presidente de la República luego que desde julio de 2015 estuvo sometida a la revisión y aprobación de la Asamblea Nacional, con el objeto de revisar la forma en la que el debido proceso ha sido incluido como derecho a ser observado durante el trámite de acceso al refugio:

*Reglamento para la aplicación del derecho de refugio*, artículo 23.- Durante todo el desarrollo del trámite se garantizará a los/las solicitantes de refugio y a los/las refugiados/as reconocidos/as, el acceso al procedimiento, el *derecho al debido proceso* y el acceso a sus expedientes a pedido de parte interesada<sup>80</sup>.

*Ley Orgánica de Movilidad Humana*, artículo 99.- El procedimiento para el reconocimiento del refugio, se llevará a cabo respetando las siguientes garantías, a más de las contempladas en la Constitución: 1. Los procedimientos serán individualizados; 2. Se realizará una entrevista personal y la persona solicitante podrá escoger el sexo de su entrevistador en caso de violencia de género; [...] 4. La carga de la prueba será compartida [...]; 5. El solicitante será notificado por escrito de todas las decisiones tomadas y podrá presentar recursos administrativos con efecto suspensivo [...]; 6. [...] Se respetará el principio de confidencialidad y la protección de los datos personales [...]<sup>81</sup>.

Conforme estos artículos y la tabla que previamente explicó las etapas y el estatus que adquieren las personas que presentan una solicitud de refugio, se identifica una confusión generada en la norma, en virtud de los derechos procesales que son exigibles para las personas en proceso de admisibilidad, de aquellas consideradas como solicitantes respaldadas por un carné que las identifica como tales, pues conforme el Reglamento para la aplicación del derecho de refugio, las primeras *no tienen la condición de solicitantes*<sup>82</sup>. Esta confusión también ha provocado dificultades a las personas en proceso de admisibilidad, quienes están expuestas a posibles actitudes arbitrarias de la Administración en ejercicio de una simulada discrecionalidad<sup>83</sup>, debido a la falta de

---

<sup>80</sup> *Reglamento para la aplicación del derecho de refugio*, art. 23.

<sup>81</sup> *LOMH*, art. 99.

<sup>82</sup> *Reglamento para la aplicación del derecho de refugio*, art. 32.

<sup>83</sup> El poder discrecional responde a una lógica de regulación general de la realidad social y la necesidad aplicación en detalle de la normativa a las circunstancias materiales reales y que escapan a la apreciación del autor de la norma jurídica al momento de su creación. Kelsen hace una simulación de la discrecionalidad a través de una ilustración en la que el Parlamento dicta una ley en la que obliga a la población a tomar medidas para evitar la propagación de una epidemia, por lo que *delega* a un órgano administrativo la facultad de determinar, para cada enfermedad, cuales son las medidas a tomar. Con este ejemplo muestra que “el Derecho está siempre indeterminado en una u otra medida, indeterminación de la que resulta una discrecionalidad, mayor o menor de las autoridades, llamadas a aplicar las normas”, que según Tomás

garantías y un estatus jurídico que las identifique como interesadas en ser reconocidas como refugiadas. No puede pensarse que la entrega de una *constancia* de recepción de la solicitud e inicio del trámite de admisibilidad justifique una condición jurídica a la persona. Con este comportamiento del MREMH únicamente ha generado un limbo jurídico en las que se ha ubicado a las personas en proceso de admisibilidad, que deja claro cuestionamientos a la exigibilidad de sus derechos.

Se ha advertido también en la Ley Orgánica de Movilidad Humana en el Capítulo V, sección III relativa al refugio, que las garantías del debido proceso que el texto contempla son explícitas al determinar su observancia obligatoria en todo procedimiento de refugio que se inicie luego de la aprobación de esta norma, sin embargo, las garantías que se determinan en el texto legal comienzan a mostrar dificultades como quedó expuesto previamente y no hace mención a la importancia del debido proceso como uno de los elementos centrales en el desarrollo del procedimiento para la determinación de la condición de refugiado/a, tampoco es explícita en reiterar la exigibilidad de las garantías básicas del derecho a la defensa como medios efectivos con los que cuenta la persona que solicita refugio, independientemente de la fase en la que se encuentre su petición, tanto para garantizar ser escuchado como para defenderse en caso necesario cuando la actuación de la Administración lo ha perjudicado.

Se empleará este espacio para revisar el contenido de la Ley Orgánica de Movilidad Humana en cuanto a refugio se refiere. La ley constituye una oportunidad para el Ecuador de reorganizar su sistema nacional de refugio y ajustarlo a las recomendaciones internacionales así como a las buenas prácticas conforme la experiencia que el país ha ganado en las aproximadamente cuarenta décadas en las que ha identificado y reconocido refugiados. Cabe recordar que en los años ochenta, Ecuador comenzó regulando esta institución jurídica a través de un reglamento contenido en un decreto ejecutivo en el que adoptó las definiciones de la Convención de 1951 y la Declaración de Cartagena, a partir de las cuales el Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana históricamente ha ejecutado procedimientos de determinación del estatus. En la

---

Ramón Fernández, esta discrecionalidad *deliberada, consciente, intencional* deja un marco de libre apreciación que es necesario llenar. Este análisis puede ampliarse en Tomás Ramón Fernández, *Sobre los límites constitucionales del poder discrecional*, (España: Revista de Administración Pública, 2012), 150.

historia, los gobiernos de turno únicamente se han interesado en normar al refugio a través de decretos y de procurar el apoyo de organismos internacionales como el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados para garantizar apoyo a esta población.

En efecto, los programas y proyectos vinculados a la atención de la población con la necesidad de protección internacional se ha encargado a organismos de cooperación internacional y organizaciones sociales<sup>84</sup> que cuentan con recursos otorgados por países desarrollados como Estados Unidos y de la Unión Europea, los cuales financian dichos proyectos como una forma de descargo y de cumplimiento de responsabilidades al formar parte de la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados, sin embargo, el Ecuador no ha dispuesto programas de integración e inclusión de la población refugiada que se encuentra en su territorio, que supere lo que se contempla en estos decretos, que han cambiado únicamente en su contenido las dinámicas de recepción de solicitudes con la finalidad de seleccionar y filtrar las peticiones, excluyendo a personas de las que se presume no merecen esta condición.

A partir del 2008, año en el que la estructura constitucional del país se modifica con la aprobación de la nueva Constitución, el refugio adquiere la característica de derecho y se reconoce a esta población como parte de los grupos de atención prioritaria. Sin embargo, en el 2009 se emite un decreto ejecutivo<sup>85</sup> que modifica el procedimiento existente hasta esa fecha y se crea una nueva fase que tiene la finalidad de analizar la *admisibilidad* de las solicitudes, para posteriormente autorizar sean revisadas por una comisión que finalmente determinará si la solicitud se ajusta a los criterios de refugio. En el 2012 nuevamente el procedimiento sufre cambios luego de la aprobación de un nuevo reglamento que formula un tratamiento diferente a las solicitudes de refugio estableciendo nuevos plazos y claridad en los requisitos para presentar una petición. Este reglamento en la actualidad se encuentra vigente aunque modificado su contenido por la Corte Constitucional en lo relativo a los plazos y la definición de refugio.

---

<sup>84</sup> Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, “ACNUR en Ecuador”. Consulta: 26 de febrero de 2017. <  
[http://www.acnur.org/t3/fileadmin/Documentos/RefugiadosAmericas/Ecuador/2016/ACNUR\\_Ecuador\\_2016\\_General\\_ES\\_Abril.pdf](http://www.acnur.org/t3/fileadmin/Documentos/RefugiadosAmericas/Ecuador/2016/ACNUR_Ecuador_2016_General_ES_Abril.pdf)>

<sup>85</sup> Ecuador: Presidencia de la República, “Reformas al Decreto Ejecutivo No. 3301 de 6 de mayo de 1992” [2009]. *Decreto Ejecutivo 1635* publicado en el *Registro Oficial*, No. 565, de 12 de abril de 2009.

Pese a que la regulación normativa del refugio no ha sido la adecuada hasta ahora, nuevamente se propone un cambio al sistema con la Ley Orgánica de Movilidad Humana, que contempla –como quedó señalado- la incorporación del debido proceso en el procedimiento (con claras limitaciones), manteniendo ambas definiciones de refugio.

Vale resaltar que la ley reconoce que la determinación de la condición de refugio es de naturaleza *declarativa*, por tanto, el Estado no *constituye* a la persona como refugiada sino la situación de persecución y huida que esta persona ha sufrido. Así mismo resulta interesante que contemple a la condición de refugiado como una situación jurídica diferente a la categoría migratoria que la persona adquiera, de tal forma que existe la posibilidad de que la condición de refugiado se mantenga aun después de que la persona desee cambiar su condición migratoria a través de una visa diferente a la del refugio o incluso, la naturalización.

También se proponen cambios como requisitos para solicitar refugio<sup>86</sup>, entre los cuales resulta preocupante aquel que refiere que la persona solicitante no haya pedido refugio en otro país previo a presentar su petición, lo cual es contrario a los criterios internacionales del *primer y tercer país de asilo*<sup>87</sup>, que facultan a la persona exponer su caso a un tercer país por circunstancias específicas que afecten su solicitud o su protección en el primer país de refugio; así mismo, la propuesta expone la realización de una sola entrevista, mantiene los plazos para resolver la petición y, contempla el efecto suspensivo de las resoluciones en caso de presentación de recursos administrativos. Lamentablemente no se hace énfasis en otras garantías del derecho a la defensa como la asistencia letrada, de intérpretes, ser escuchado oportunamente en el desarrollo del procedimiento, la obligación de motivación basada en análisis de la situación de país de origen, de cumplimiento de plazos razonables en los pronunciamientos de la autoridad competente y límites a la discrecionalidad de la administración en la determinación del derecho.

En consecuencia, la ley recoge varios cambios de los que no puede desconocerse su trascendencia y beneficio para las personas que solicitan refugio y aquellas que han

---

<sup>86</sup> LOMH, art. 104.

<sup>87</sup> Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, *Procesos de asilo, Procedimientos de asilo justos y eficientes*, (ACNUR: 31 de mayo de 2001): 3-5.

sido reconocidas como refugiadas, pero también prevalecen disposiciones que limitan el desarrollo de un procedimiento ajustado a las necesidades actuales de respuesta al refugio y la generación de una dinámica de efectividad en las resoluciones de la autoridad nominada a actuar, de tal forma que no afecte a la petición fundada en la necesidad de protección ni en el situación humanitaria por la que atraviesan las personas.

Para cerrar este subcapítulo debe resaltarse el papel trascendental del debido proceso en la determinación de la condición de refugio, en tanto las condiciones humanitarias que se encuentran tras la solicitud presentada. Si bien no todo aquel que solicita refugio merece tal condición, aquellas que son legítimas titulares de este derecho acuden casi siempre a presentar su petición ante la vía establecida por el Estado receptor, siendo casi siempre, la vía administrativa, por tanto, el debido proceso debe ser un derecho plenamente efectivo en todas las etapas de este procedimiento y garantizar su ejercicio a las personas.

## **2.2. El derecho a la defensa como mecanismo de participación activa del solicitante de refugio en el procedimiento de acceso al asilo.**

El artículo 76, numeral 7 de la Constitución del Ecuador reconoce al derecho a la defensa como aquella facultad o potestad ejercida por cualquier persona en defensa de sus intereses durante el desarrollo de un proceso, en este sentido, el texto constitucional no limita ni distrae el ejercicio de este derecho exclusivamente al proceso judicial, por el contrario, específicamente dispone que es aplicable *en todo proceso en el que se determinen derechos y obligaciones de cualquier orden*; a la vez, ubica a la defensa como un pilar fundamental del debido proceso y lo desarrolla en trece garantías fundamentales<sup>88</sup> cuyo objetivo es avalar la acción de defensa de la persona ante una autoridad pública.

---

<sup>88</sup> De acuerdo al artículo 76, numeral 7 de la Constitución el derecho a la defensa incluye las siguientes garantías: a. No ser privado del derecho a la defensa en ninguna etapa o grado del procedimiento; b. Contar con el tiempo y medios adecuados para la preparación de la defensa; c. Ser escuchado en el momento oportuno y en igualdad de condiciones; d. Acceso de las partes a todos los documentos y actuaciones del procedimiento; e. No ser interrogado sin la presencia de un/a defensor/a público/a o abogado/a particular; f. Ser asistido gratuitamente por un traductor o intérprete; g. En procedimientos judiciales, ser asistido por un/a abogado/a de su elección o defensor/a de oficio; h. Presentar alegaciones de las que se crea asistida la persona, replicar los argumentos de las otras partes; a presentar pruebas y contradecir las que se presenten en su contra; i. No ser juzgado por más de una vez por la misma causa; j. La comparecencia obligatoria de testigos o peritos ante la autoridad; k. A ser juzgado por una jueza o juez independiente, imparcial y competente; l. Las resoluciones de los poderes públicos deberán ser motivadas; y, m. Recurrir el fallo o resolución en todos los procedimientos en los que se decida sobre sus derechos.

Se ha vinculado al derecho a la defensa con el debido proceso como un mismo derecho o garantía, inclusive suele verse a la defensa como aquella que aporta a la concreción efectiva del debido proceso. En una breve revisión al desarrollo histórico del derecho a la defensa se observó cómo su carácter de *prerrogativa* inherente a la persona humana se ha mantenido durante siglos, que según lo analiza Luis Alberto Petit Guerra se ha colegido como “el derecho a ser oído en distintas manifestaciones”:

El derecho a la defensa fue gestado, específicamente bajo el derecho a ser oído como valor republicano. Si bien en muchos de estos textos Constitutivos no se sostuvo en forma expresa la defensa como un derecho, sí existen regulaciones varias que recogen algunos de sus componentes tal como se les conoce en la actualidad (irretroactividad de la ley, igualdad ante la ley, no hay delito que no esté previsto en la ley, etc.)<sup>89</sup>.

Además de su relación con el derecho a ser oído, se relaciona con frecuencia a la defensa con otros derechos como el de igualdad ante la ley y la garantías a recibir asistencia letrada o el patrocinio de un/a abogado/a. Es claro que esta facultad es mucho más amplia a estas miradas y se constituye como uno de los derechos más relevantes del debido proceso que cristaliza de forma efectiva la participación de la persona en el procedimiento.

Pilar fundamental en el que se respalda el debido proceso es el derecho a la defensa, concebido como el principio jurídico procesal o sustantivo con el cual toda persona tiene derecho a ciertas garantías mínimas, para asegurar un resultado justo y equitativo dentro del proceso. [...] El derecho a la defensa garantiza que nadie sea privado de los medios necesarios para proclamar y hacer respetar sus derechos dentro del proceso<sup>90</sup>.

Previamente se señaló que el papel que cumple el debido proceso frente a la actuación de la Administración, específicamente en sus procedimientos, no lo hace factible de su ejecución literal e integral de todas las reglas y garantías que lo integran, pues este derecho tiene que modularse en razón de la naturaleza del procedimiento administrativo, las finalidades de la Administración y, por supuesto, los derechos e intereses de las personas administradas. Esta flexibilidad del debido proceso reconoce al derecho a la defensa como facultad esencial de la persona que le permite hacer uso de las

---

<sup>89</sup> Luis A. Petit Guerra, *Estudios sobre el debido proceso*, (Caracas: Ediciones Paredes, 2011), 78.

<sup>90</sup> Ecuador. Corte Constitucional del Ecuador, [Sentencia que acepta la Acción Extraordinaria de Protección presentada por Alberto García Martínez, por la vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva en los derechos al refugio y no devolución] en *Sentencia No. 090-15-SEP-CC*, 25 de marzo de 2015.

garantías prácticas que le ofrece su contenido para participar en los asuntos que requieran de su intervención y para exigir de la Administración su respeto<sup>91</sup>, en consecuencia, la Administración facilita la flexibilidad del procedimiento, conforme lo sugiere el principio de informalidad, precautelando los derechos de la persona..

El ERJAFE no hace alusión literal al derecho a la defensa en los procedimientos administrativos comunes, sin embargo, en un recorrido por su articulado se dispone la operación de las garantías de la defensa en los trámites que desarrollan la voluntad administrativa, por ejemplo, el artículo 122 habla de la motivación de los actos; el artículo 146 hace referencia al derecho de las personas interesadas para presentar alegaciones en cualquier momento del procedimiento y a ser escuchado en el momento oportuno; el artículo 147 dispone la presentación de pruebas; y, el artículo 152 dispone al órgano instructor adoptar todas las medidas necesarias para lograr el pleno respeto de los principios de contradicción y de igualdad de los interesados en el procedimiento. El carácter *sui géneris* de formalidad del procedimiento administrativo facilita la participación del interesado sin la necesidad de asistencia letrada. Como se observa, el procedimiento común que desarrolla el ERJAFE ofrece los medios esenciales de convivencia y buen desarrollo de la relación Administrado-interesado/a, lo que implica, enmarcarse en los parámetros de respeto a los derechos humanos.

Por su lado, el artículo 23 del Reglamento para la aplicación del derecho de refugio vincula al procedimiento de solicitud de refugio con el debido proceso, este decreto reconoce este derecho a las personas que se han involucrado en este trámite administrativo para la determinación de su condición como refugiadas. Sin embargo, como breve adelanto al siguiente subcapítulo, las problemáticas existentes que exponen al derecho a la defensa en el desarrollo práctico del procedimiento y que se vinculan principalmente a las garantías son las siguientes:

---

<sup>91</sup> Este respeto debe basarse además en la observancia y a la operación fluida de los principios que rigen el procedimiento administrativo y que se desarrollaron en el primer capítulo de este trabajo, particularmente, los principios de participación, contradicción, publicidad y transparencia, respecto a éstos dos últimos el autor Fernando Brito Ruiz los considera conectados al derecho a la defensa, lo que “obliga a la entidad a comportarse en todo momento de tal manera que sus actuaciones sean diáfnas, no puede sustraer al conocimiento del administrado elementos o medios de prueba que va hacer valer contra éste en un momento posterior”, para ampliar este tema puede revisarse el texto de Fernando Brito Ruiz, “El debido proceso en las actuaciones administrativas”, en Jaime Vidal Perdomo y otros, edit., *Temas de Derecho Administrativo Contemporáneo*, (Bogotá: Universidad del Rosario, 2005), 400.

- Ser escuchado en el momento oportuno y en igualdad de condiciones.
- Recibir asesoría y patrocinio jurídico.
- Presentar pruebas y contradecir las que se presentan en su contra.
- Recibir resoluciones motivadas de los poderes públicos.
- Recurrir la resolución que decida sobre sus derechos e intereses.

Las problemáticas identificadas están frecuentemente relacionadas a las solicitudes de refugio presentadas ante las autoridades competentes según lo dispone el reglamento; el largo tiempo de espera para entrevistas; contar con un traductor o intérprete durante las entrevistas; las dificultades para ser asistido de patrocinio letrado; la presentación y consideración de documentos probatorios; la aplicación de normativa fuera de la dispuesta en el reglamento, en el ERJAFE y la Constitución; negativa de recepción de recursos de impugnación; entre otras, que impactan considerablemente en la participación activa de la persona solicitante, agravada por su condición de desprotección y vulnerabilidad ante la ausencia de servicios de asistencia humanitaria complican su sobrevivencia en el país de refugio.

Este impacto puede conducir al rechazo de una solicitud fundada en una real necesidad de refugio y de protección del Estado, de manera consecuente, la devolución a su país de origen a la persona que huyó de aquel por el riesgo que corría su vida, integridad o libertad desatado por algún motivo de persecución. Sin embargo de la presunción de estas problemáticas, durante una entrevista realizada a la Dirección de Refugio realizada con el finalidad de conocer su apreciación sobre el procedimiento (ver Anexo III), la Dra. Verónica Machuca, delegada de esta unidad, expresó:

Con el nuevo flujo de personas refugiadas [...] a nosotros no nos marca un cambio o modificación en los procedimientos, porque somos el país en la región que ha aplicado la normativa de manera adecuada sugerida por organismos internacionales y somos el país que ha ajustado un procedimiento adecuado. Nuestra normativa nos permite dar un trato igualitario a todas las solicitudes, sí podría tenerse en cuenta la emergencia del caso, por ejemplo, no es lo mismo un caso de Siria que el de un venezolano<sup>92</sup>.

---

<sup>92</sup> Verónica Machuca, delegada de la Dirección de Refugio, entrevistada por Verónica Chapaca, a través de videoconferencia. Quito, 28 de junio de 2016.

A estas situaciones podría sobrevenir un escenario de desigualdad en el procedimiento administrativo, que colocaría a la persona en condición de indefensión, por tanto, la vulneración a uno de los rostros del derecho a la defensa, *el derecho a no padecer indefensión* que “no solo exige [a las autoridades] ‘no impidan u obstaculicen’ la facultad de las partes de alegar y justificar sus pretensiones, sino que contiene un mandato implícito al legislador –y al intérprete- consistente en promover la defensa en la medida de lo posible mediante la correspondiente contradicción”<sup>93</sup>, en consecuencia, la primera dificultad en el derecho a la defensa en el procedimiento administrativo de acceso al refugio, podría encontrarse en el mismo reglamento que lo regula y como las autoridades lo comprenden.

“En sede administrativa es obvio [e innegable en términos teóricos y normativos] que al afectado le asisten todos los derechos integrantes de la defensa”<sup>94</sup>, a esta afirmación se agregará que la defensa le asiste a toda persona a lo largo del procedimiento administrativo, es decir, en todas sus etapas. Particularmente en el procedimiento de asilo, las garantías del derecho a la defensa se fundamentan en el contenido del derecho de refugio que es expreso al señalar que “las personas que se encuentren en condición de asilo o refugio gozarán de protección especial que garantice el pleno ejercicio de sus derechos. [...]”<sup>95</sup>, por tanto, su participación efectiva en el procedimiento con herramientas de defensa a su alcance está facultada constitucionalmente, siendo una responsabilidad ineludible de un Estado constituido *por y para los derechos*.

### **2.3. Principales problemáticas procedimentales en el acceso al asilo atentatorias al derecho a la defensa del solicitante de refugio.**

Hasta el momento se ha referido puntos específicos del Reglamento para la determinación del derecho de refugio principalmente relacionados con la estructura del procedimiento establecido y su relación con el procedimiento administrativo común. En el presente subcapítulo se explican las razones por las cuales el procedimiento adolece de

---

<sup>93</sup> Sentencia del Tribunal Constitucional 72/1999 citada por Carles Viver Pi-Sunyer y Héctor López Bofill, *Jurisdicción constitucional y judicial en el Recurso de Amparo*, (Valencia: Tirant Lo Blanch, 2006), 102.

<sup>94</sup> Augusto Morello, *El proceso justo*, 632.

<sup>95</sup> Constitución de la República del Ecuador [2008], tít. II, “Derechos”, cap. primero, “Principios de aplicación de los derechos”, art. 41, ([Quito]: Lexis, s.f.): 20.

serios problemas que afectan directamente a los derechos y garantías procesales de las personas que solicitan refugio, establecidos en la Constitución de la República; estas problemáticas pueden terminar afectando directamente al derecho de refugio y demuestra por qué este derecho constitucional debe ser garantizado por el Estado ante una existente necesidad protección. Seguidamente se verá cómo la realización de este derecho depende contundentemente del ejercicio efectivo de las garantías del derecho a la defensa durante el procedimiento para la determinación de refugio.

Para abordar cada problemática ha sido relevante el apoyo en material que refleja la situación del refugio en el Ecuador, entre este material constan entrevistas a autoridades relacionadas con la temática y una organización social que atiende directamente a esta población. También se dispone de material documental que da cuenta de resoluciones de la autoridad de refugio relativas a solicitudes presentadas por varias personas, a quienes fue solicitada la autorización correspondiente para el uso de esta información en la presente investigación. Las autorizaciones fueron concedidas verbalmente por solicitud de las personas consultadas a fin de salvaguardar su identidad, de igual manera para proteger su información personal de los documentos que se adjuntan en los anexos se ha omitido cualquier referencia que permita identificar a la persona.

### **2.3.1. Problemáticas relacionadas a la definición y condición de refugiado**

Quedó señalado que son dos los instrumentos internacionales claves del Derecho Internacional de Refugio que establecieron desde el siglo XX una definición clara y delimitada sobre el estatuto de los refugiados y la aplicación de esta definición a las personas que atraviesan por circunstancias particulares de desplazamiento: la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados, adoptada en Ginebra el 28 de julio de 1951<sup>96</sup> que tiene un valor vinculante para el Estado ecuatoriano, y la Declaración de Cartagena sobre los Refugiados, celebrada en la ciudad colombiana del mismo nombre en el año de 1984, este instrumento, a pesar de no ser vinculante para el Ecuador, el país lo ha acogido y en la actualidad la definición de refugiado que propone este instrumento está considerado en la Ley Orgánica de Movilidad Humana y el Reglamento para la aplicación del derecho de refugio.

---

<sup>96</sup> Convención sobre el Estatuto de los Refugiados (1951).

La aplicación de estas definiciones a casos concretos constituye ya una experiencia de varias décadas para el Ecuador, dados los contextos de desplazamiento de considerables cantidades de personas hacia su territorio, provenientes de Colombia y Perú, países que colindan el territorio ecuatoriano y en los cuales se han desarrollado conflictos civiles que desataron graves y sistemáticas vulneraciones de los derechos humanos, favoreciendo la creación y enraizamiento de grupos armados irregulares que posicionaron sus propios mandatos en territorios en los cuales la presencia estatal fue insuficiente y no pudo controlar sus ataques. El número de personas solicitando refugio en Ecuador comenzó a ser notorio a partir de los años ochenta.

Desde aquella época el país reguló la aplicación del derecho al refugio a través de reglamentos contenidos en decretos ejecutivos (1987, 1992, 2009 y 2012)<sup>97</sup>, en todos ellos se acogieron ambas definiciones. Sin embargo, cabe aclarar que la definición establecida en la Declaración de Cartagena fue excluida del Reglamento para la aplicación del derecho de refugio en Ecuador expedido en el 2012 (actualmente vigente), desde que este reglamento fue publicado hasta sus primeros años de existencia, frente a esto la Corte Constitucional en el año 2014<sup>98</sup> a través de una sentencia ordenó la inclusión de la definición desarrollada en la Declaración de Cartagena, protegiendo de esta manera el desarrollo progresivo del derecho al refugio, como así lo justifican los decretos ejecutivos que precedieron al 1182, los cuales acogieron desde épocas pasadas las dos definiciones aplicables a una situación de refugio.

Las ampliadas definiciones que se aplican en materia de refugio en el país no propone de ninguna manera la existencia de un campo demasiado amplio que puede matizarse arbitrario, para que cualquier persona que desee considerarse refugiada deba

---

<sup>97</sup> En el orden establecido: 1. Ecuador: Presidencia de la República, “Reglamento para la aplicación en el Ecuador de las normas contenidas en la Convención de 1951 sobre el Estatuto de los Refugiados y en su Protocolo de 1967” [1987]; 2. Ecuador: Presidencia de la República, “Reglamento para la aplicación de las normas contenidas en la Convención de Ginebra de 1951 sobre el Estatuto de los Refugiados y en su Protocolo de 1967” [1992]; 3. Ecuador: Presidencia de la República, “Reformas al Decreto Ejecutivo No. 3301 de 6 de mayo de 1992, publicado en el Registro Oficial No. 933 de 12 de mayo de 1992” [2009]; y, 4. Ecuador: Presidencia de la República, “Reglamento para la aplicación en el Ecuador del derecho de refugio establecido en el Art. 41 de la Constitución de la República, las normas contenidas en la Convención de las Naciones Unidas de 1951 sobre el Estatuto de los Refugiados y en su Protocolo de 1967”.

<sup>98</sup> Ecuador. Corte Constitucional del Ecuador, [Sentencia que declara la inconstitucionalidad parcial por el fondo del Reglamento para la aplicación en el Ecuador del derecho al refugio], en Sentencia No. 002-14-SIN-CC, 14 de agosto de 2014.

ser reconocida como tal, por el contrario, delimita la condición de refugio a requisitos específicos que la persona debe cumplir denominados *cláusula de inclusión*, además establece dos cláusulas o requisitos adicionales llamados de *cesación y de exclusión*, “las primeras indican las condiciones en las que un refugiado deja de tener tal condición y las segundas enumeran las circunstancias en las que una persona queda excluida de la aplicación de la [definición de refugiado], aunque responda a los criterios positivos de las cláusulas de inclusión”<sup>99</sup>, en consecuencia, al Estado le corresponde determinar esta condición a través de un procedimiento ajustado a criterios específicos -de acuerdo a la recomendación de la Agencia de las Naciones Unidas especializada en el tema- que le permitan “comprobar los hechos que son del caso y aplicar las definiciones de refugio a los hechos así comprobados”.

Por tanto, el asunto por el que le corresponde pronunciarse a la Administración en el procedimiento de acceso al refugio no puede tenerse como *expectativa legítima* del individuo que se ha constituido como refugiado al momento de cruzar la frontera ecuatoriana bajo las circunstancias ya explicadas, pues como se señaló, la persona ya es refugiada, entonces la Administración no está facultada a manejar un “margen de decisión más o menos amplio dentro del que se puede mover”<sup>100</sup> para decidir si la persona es o no refugiada, es decir, no está bajo discreción de la Administración constituir a una persona como refugiada o no; sin embargo, en estos procedimientos es común identificar a la discrecionalidad operando en el momento de *reconocer* la condición de refugio a una persona solicitante, a pesar de tener que basarse en hechos y criterios de análisis concretos y predeterminados, existe un espacio para la discrecionalidad administrativa que determina si la persona merece o no ser reconocida como refugiada en el Estado y por tanto gozar del derecho de refugio y las prerrogativas que a éste le asisten.

---

<sup>99</sup> ACNUR, *Manual y directrices*, 10.

<sup>100</sup> Oscar Eduardo Vargas Roza, “Discrecionalidad administrativa: naturaleza, límites y garantías ciudadanas”, en Jaime Vidal Perdomo, edit., *Temas de Derecho Administrativo Contemporáneo*, (Bogotá: Universidad del Rosario, 2005), 368.

### **2.3.2. Problemáticas relacionadas al procedimiento, la autoridad y la potestad discrecional.**

En este punto es necesario plantear el siguiente escenario: con la Constitución de la República de 2008 el *refugio* dejó de ser una prerrogativa del Estado y pasó a reconocerse como un derecho fundamental, por lo tanto, la interrogante se construye alrededor de la autoridad y el procedimiento administrativo que regula el refugio ¿por qué un derecho de las personas se somete al reconocimiento o autorización de una autoridad administrativa? Frente a este cuestionamiento debe resaltarse también que la persona que solicita el reconocimiento de un derecho constitucional se somete al criterio de la Administración de otorgar o no ese derecho, por tanto, existe de por medio una intervención discrecional del Estado en un procedimiento, en el que influye el interés público, en este caso, soberanía y seguridad interna, que el Estado se interesa en resguardar. Al respecto, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos ha analizado el papel que el término soberanía ha desempeñado en la regulación de política migratoria y en definitiva aclara a los Estados la prohibición de restringir el derecho a la migración, que incluye el refugio sin una previa ponderación de la afectación a este derecho en relación a asuntos de seguridad y soberanía que podrían afectar su orden interno:

En lo que respecta a la migración internacional, la Comisión ha identificado como con base en la soberanía estatal, múltiples Estados han regulado la migración a través de políticas, leyes decisiones y prácticas que contravienen directamente los derechos humanos de las personas migrantes y sus familias. Al respecto la Comisión estima importante señalar que [...] si bien los Estados tienen el derecho a controlar sus fronteras, definir los requisitos de ingreso, estancia y expulsión de los extranjeros de su territorio y, en general, de establecer sus políticas migratorias; las políticas, leyes y prácticas que implementen deben respetar y garantizar los derechos humanos de todas las personas migrantes, que han sido ampliamente reconocidos por los Estados a partir de las obligaciones internacionales<sup>101</sup>.

Por otra parte, en las características particulares de este procedimiento se presentan dificultades relacionadas a la participación de la persona solicitante de refugio y las actuaciones administrativas que a título de “potestad de discrecionalidad” ejecuta la Administración y que afectan profundamente la intervención de la persona interesada en su procedimiento y la decisión final sobre el estatuto de refugiada.

---

<sup>101</sup> Comisión Interamericana de Derechos Humanos, *Movilidad Humana, Estándares interamericanos*, (OAS: 31 de diciembre de 2015), 12. (En adelante CIDH).

En primer lugar y de manera concreta el debido proceso y por tanto el derecho a la defensa tiene plena vigencia para las personas migrantes. Cabe recordar que el artículo 9 de la Constitución de la República expresamente señala que “las personas extranjeras que se encuentran en el territorio ecuatoriano tendrán los mismos derechos y deberes que las ecuatorianas, de acuerdo con la Constitución”, en consecuencia, no existe ninguna alegación en contrario que disminuya o menoscabe este derecho en perjuicio de las personas que solicitan refugio en el Ecuador.

Cabría destacar que existe la posibilidad de que a una situación particular de refugio, se aplique un criterio de soberanía para otorgar el estatuto, esto pese a que la Constitución de la República al reconocer el derecho de refugio en el artículo 41 protege a las personas refugiadas incluso sobre su ingreso o de permanencia en situación irregular.

[La] existencia de [...] un verdadero derecho procesal administrativo migratorio, [...] obliga a los Estados a realizar prácticas procedimentales tomando en cuenta su condición (del migrante); recordando por ejemplo, como en Europa, el Convenio Europeo de los Derechos Humanos y Libertades fundamentales prohíbe a los gobiernos de los Estados tomar medidas de envergadura colectiva en contra de extranjeros; así como resaltando que el debido proceso nacional [...], priva para todo tipo de actuaciones judiciales y administrativas, destacando como parte interesada o administrado, al migrante<sup>102</sup>.

Desde la vigencia de la Ley Orgánica de Movilidad Humana, existe un conflicto generado entre la aplicación del reglamento y la ley en los procedimientos de acceso al refugio que complejiza la efectividad de este derecho debido a la vigencia de ambas normas que contienen disposiciones aplicables al procedimiento, sin embargo se mantiene en el MREMH la prevalencia de las normas reglamentaria que regulan el procedimiento, este tema está vinculado al principio de reserva de la ley. Previamente quedó señalado el pronunciamiento de la Corte Constitucional del Ecuador en la sentencia de análisis de inconstitucional del reglamento que regula el refugio, en el cual justifica su existencia en la facultad por norma constitucional del presidente de la República para expedir reglamentos necesarios para la aplicación de las leyes y formula que:

En materia de derechos constitucionales la potestad reglamentaria consagrada en el numeral 13 del artículo 147 de la Constitución está encaminada precisamente a viabilizar la aplicación, tanto de las leyes como de los instrumentos internacionales de

---

<sup>102</sup> Luis A. Petit Guerra, “Estudios sobre el debido proceso”, 195.

derechos humanos que forman parte del bloque de constitucionalidad, con el objeto de garantizar el ejercicio de los derechos, siempre que de su contenido no se desprenda una afectación a la esfera material de los mismos<sup>103</sup>.

Sin embargo, esta vía libre para la regulación del procedimiento a través del reglamento permite que el Estado incorpore criterios discrecionales en la determinación de la condición de refugio en las etapas del procedimiento que cree convenientes, sobre todo porque estas etapas son lo suficientemente amplias y generales que permiten al Estado ejercer esta potestad. Tomaré como ejemplo la fase de admisibilidad en la que se permite al Ministerio de Relaciones Exteriores, a través de su Dirección de Refugio otorgar una *certificación de presentación de la solicitud* a la persona o grupo familiar que solicitó refugio<sup>104</sup>, certificado que no le otorga la condición de solicitante, es decir, no puede ejercer derechos básicos como educación, salud o trabajo, y solo le permite permanecer en el país durante el tiempo que la Administración se demore en emitir una resolución.

En una entrevista realizada a la organización Servicio Jesuita a Refugiados<sup>105</sup> (ver Anexo IV) cuya misión se centra en la protección social y jurídica de población refugiada, se menciona que en el primer semestre del 2016 esta organización identificó decenas de casos de personas recién llegadas al país que tienen que esperar hasta más de dos meses para que su solicitud sea recibida, se realice una primera entrevista para determinar si su caso es admisible y reciban un carné que los categorice como solicitantes de refugio. Esto también fue reafirmado por la Defensoría del Pueblo en la entrevista realizada, al ser consultados sobre las problemáticas más frecuentes que desde su labor han identificado en los trámites de refugio:

También la demora para resolver peticiones, por ejemplo, en la provincia de Sucumbíos se han identificado casos de personas que han solicitado refugio desde años atrás y todavía se encuentran esperando una respuesta, casos de 5 a 8 años en espera y

---

<sup>103</sup> Ecuador. Corte Constitucional del Ecuador, [Sentencia que declara la inconstitucionalidad parcial por el fondo del Reglamento para la aplicación en el Ecuador del derecho al refugio], en Sentencia No. 002-14-SIN-CC, 14 de agosto de 2014.

<sup>104</sup> Ecuador. Presidencia de la República, “Reglamento para la aplicación en el Ecuador del derecho de refugio establecido en el artículo 41 de la Constitución de la República, las normas contenidas en la Convención de las Naciones Unidas de 1951 sobre el Estatuto de los Refugiados y en su Protocolo de 1967” [2012], (Quito: Presidencia de la República, 2012).

<sup>105</sup> Gabriela García, coordinadora jurídica del Servicio Jesuita a Refugiados Ecuador, entrevistada por Verónica Chapaca, en las instalaciones de la organización. Quito, 06 de julio de 2016.

que por la condición jurídica temporal que les otorga el carné de solicitantes no pueden ejercer derechos esenciales como salud y trabajo<sup>106</sup>.

Esta problemática al parecer es una constante en el procedimiento y expone a las personas a escenarios de desprotección, que no únicamente afecta al derecho de portar una documentación oficial adecuada que le permita el ejercicio efectivo de derechos y el acceso a servicios públicos, también afecta a su situación de riesgo inminente que deben ser revisados en un momento oportuno por la autoridad y resolverlo en un plazo razonable

### **2.3.3. Problemáticas relacionadas a las garantías de defensa: ser escuchado oportunamente.**

En la misma fase de admisibilidad, el artículo 31 del Reglamento para la aplicación del derecho de refugio faculta a un oficial del Ministerio de Relaciones Exteriores a valorar la admisibilidad o inadmisibilidad de la petición, en esta línea, el artículo 33 autoriza al mismo funcionario a calificar la solicitud considerada inadmisibles como: a. manifiestamente infundada; b. abusiva; y, c. ilegítima; sin embargo, la interpretación que expone el reglamento a cada una de estas categorías de inadmisibilidad no define claramente los criterios legales ni fácticos para que la solicitud inadmisibles sea calificada como tal por el oficial, dejando a su libre criterio la interpretación de la categoría al caso concreto. Además, únicamente las solicitudes inadmisibles categorizadas como manifiestamente infundadas y abusivas son susceptibles de impugnación, mientras que la solicitud ilegítima no faculta a la persona impugnar tal decisión y debe abandonar el país<sup>107</sup>.

Por otra parte, existen dificultades en la presentación oportuna de peticiones antes las autoridades competentes, relacionadas a la garantía de ser escuchados en el momento oportuno. En virtud de las dinámicas del refugio, las personas muchas veces están forzadas a salir de su lugar de origen de un momento a otro, en estas circunstancias algunas personas prefieren presentar directa e inmediatamente su petición y explicar sus motivos en una entrevista, mientras que otras desconocen o evitan conocer a las

---

<sup>106</sup> José Luis Guerra, Director General Tutelar de la Defensoría del Pueblo, entrevistado por Verónica Chapaca, en las instalaciones de la institución. Quito, 10 de junio de 2016

<sup>107</sup> *Reglamento para la aplicación del derecho de refugio*, art. 33, [...] Cuando la solicitud de refugio hubiere sido inadmitida a trámite por ilegítima, el solicitante deberá abandonar inmediatamente del país”.

autoridades encargadas de atender sus casos por temor a ser devueltas. También se dan casos de personas que solicitan refugio en las zonas de tránsito de puertos aéreos o terrestres, a quienes no se les garantiza que su solicitud sea atendida –o al menos sin observar garantías mínimas- y contrariamente las personas sean sometidos a procesos de deportación, como sucedió con la familia Pacheco Tineo, un caso emblemático de refugio analizado por la Corte Interamericana de Derechos Humanos<sup>108</sup>. Estas situaciones no fueron consideradas desde inicio por el Reglamento, por lo que se concedía a las personas únicamente 15 días -contados desde su ingreso al país- para que presente su solicitud ante las autoridades autorizadas para receptorlas, sin embargo, luego de dos años de vigencia de este reglamento, la Corte Constitucional amplió este plazo a 90 días, considerando un tiempo prudencial para que las personas expongan su caso.

Existen aún otras dificultades en este procedimiento inicial y de seguimiento al trámite para que las personas sean escuchadas y atendidas en sus requerimientos de manera oportuna, una de estas dificultades está identificada en la ausencia de oficinas de refugio a cargo del Ministerio de Relaciones Exteriores en los lugares en los que se concentra la población refugiada, es el caso de la ciudad de Santo Domingo, punto de llegada de población refugiada y en la cual desde hace más de un año dejó de funcionar la oficina del ministerio del ramo encargada de tramitar las solicitudes, obligando a las personas a desplazarse a las ciudades de Esmeraldas y Quito para presentar sus peticiones y solicitar la renovación de sus documentos; situación que ha complicado más el impulso del proceso por parte de la personas interesadas, considerando también que las solicitudes admitidas a trámite se solventan en la ciudad de Cañar, actual sede del Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana. Tómese también en cuenta que las autoridades policiales y militares encargadas por el reglamento a receptor las solicitudes, muchas veces desconocen esta atribución y se niegan a recibir las peticiones.

---

<sup>108</sup> Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Caso Familia Pacheco Tineo vs. Estado Plurinacional de Bolivia*, Sentencia de excepciones preliminares, fondo, reparaciones y costas, 25 de noviembre de 2013. La familia Pacheco Tineo presentó una solicitud de refugio al Estado de Bolivia ante el riesgo de ser deportados a Perú, país del cual huyeron, sin embargo, dicha petición fue resuelta y negada por las autoridades migratorias y de refugio sin que las personas sean escuchadas, finalmente la familia fue expulsada a Perú.

#### **2.3.4. Problemáticas relacionadas a las garantías de defensa: disponer de un/a abogado/a o defensor/a público/a.**

En lo relativo al patrocinio letrado para las personas solicitantes, Ecuador y su reglamento no garantizan abiertamente este derecho para las personas que han iniciado un procedimiento de refugio, el reglamento dispone el libre acceso al procedimiento y a los expedientes a favor de la persona refugiada, sin embargo, no contempla la necesidad de asistencia legal que requieren estas personas que, por sus condiciones de desarraigo y vulnerabilidad, pueden errar en la gestión del procedimiento de refugio en sus todas sus etapas que conllevan diferentes trámites a que requieren la participación del solicitante, como la presentación a entrevistas, presentar documentación o recurrir resoluciones.

El patrocinio letrado hasta el momento ha sido asumido como una asistencia humanitaria brindada por organizaciones sociales que trabajan en el país con apoyo de la cooperación internacional, sin embargo, este apoyo en la mayoría de los casos se remiten a la orientación y asesoría jurídica, más no al patrocinio de los casos, por ejemplo, en la presentación de recursos de impugnación, que en ocasiones son elaborados por las mismas personas sin conocimiento mínimo de los motivos que fundamentaron la negativa, ni las causales legales en las que deben apoyarse para recurrir la decisión; y, en otros casos, en los que estas organizaciones ayudan a elaborar los recursos, estos no van acompañados de la firma de un/a abogado/a que respalde la impugnación por el temor que genera la intervención del Estado en sus actividades sociales, información que de manera extra oficial nos han compartido dos organizaciones sociales que apoyan a las personas refugiadas en el trámite administrativo, y de quienes se mantendrá su información reservada, debido a que la información compartida fue obtenida luego de solicitar una entrevista formal a sus representantes con el objetivo de ampliar las dificultades que atraviesan las personas interesadas en el procedimiento de refugio alrededor de esta problemática. Lamentablemente la negativa a brindar una entrevista se motivó en salvaguardar sus operaciones y labor en el país, por lo que solicitaron mantener en reserva sus nombres, pedido que será respetado en esta investigación.

Esta situación fue también abordada por la Dra. Verónica Machuca, representante delegada por la Dirección de Refugio, durante la entrevista realizada para apoyar esta investigación. La delegada manifestó:

En el tema de patrocinio hemos procurado que no se den problemáticas de tramitadores. Nosotros [Dirección de Refugio] hemos procurado de hacer difusión de que el trámite es gratuito y *si es un caso que no se ajuste a refugio, las personas reciben orientación sobre otras alternativas migratorias* [...]. Si hay una representación legal por parte de un tercero nosotros estamos obligados a brindar las facilidades, por ejemplo, con organizaciones sociales que apoyan en el ámbito legal. En la práctica nos hemos encontrado casos que se crean expectativas en base a la asesoría que reciben las personas de estas organizaciones y creen que el refugio es la única alternativa cuando en realidad posiblemente no era la única y era otra. Lamentablemente *muchas organizaciones buscan justificar el apoyo que reciben con el número de usuarios que acceden a sus servicios, entonces por esta y otras circunstancias nosotros procuramos tener una coordinación adecuada considerando que el Estado habilita a fundaciones u organismos no gubernamentales que reciben cooperación internacional, luego de que revisamos su estatuto y ellos justifican la razón de su existencia que sea brindar asistencia y apoyar al Estado* [...] nosotros buscamos que eso se dé y que no se tergiverse o mal utilice esto y las personas resulten afectadas a la larga<sup>109</sup>. (Énfasis añadido)

Como puede observarse, la autoridad competente en materia de refugio expresa una mínima importancia a la necesidad de patrocinio jurídico para las personas solicitantes en razón de la gratuidad del trámite, además expone los casos en los que la institución brinda asesoría jurídica, uno de ellos cuando las solicitudes no se ajustan a una necesidad de refugio, entonces orientan sobre otras alternativas migratoria. No deja de llamar la atención el momento en que la persona recibe esa orientación, pues la impresión que deja esta respuesta es que las personas reciben este tipo de información inclusive desde el momento en que se acercan a las oficinas de esta institución consultando por el procedimiento de refugio, como una forma de evitar iniciar *trámites innecesarios*.

De igual manera, preocupa esta declaración cuando hace referencia a las condiciones bajo las cuales las organizaciones sociales realizan sus actividades de apoyo a la población refugiada, lo cual además de confirmar lo expuesto en líneas anteriores, muestra una posición poco benevolente del Estado al trabajo que realizan estas entidades, pese a que el reglamento *–nuevamente–* dispone al Estado garantizar a estas personas el acceso a este tipo de servicios<sup>110</sup>; situación que termina afectando directamente a las personas que se encuentran en medio de un trámite de refugio, quienes muchas veces no cuentan con más apoyo profesional que aquel que brindan las organizaciones sociales.

---

<sup>109</sup> Verónica Machuca, delegada de la Dirección de Refugio, entrevistada por Verónica Chapaca, a través de videoconferencia. Quito, 28 de junio de 2016.

<sup>110</sup> *Reglamento para la aplicación del derecho de refugio*, art. 7.

### **2.3.5. Problemáticas relacionadas a las garantías de defensa: ser asistido gratuitamente por una traductora o traductor o intérprete.**

Otra de las dificultades que se identifican en el procedimiento de acceso al refugio es la disponibilidad de intérpretes que garanticen una interlocución clara y que transmita los hechos integrales que el solicitante de refugio no hispanohablante desea exponer al *MREMH* para sustentar su necesidad de refugio. Las nuevas dinámicas de conflictos armados y la presencia de nuevos grupos armados irregulares en países de Oriente Medio y el Norte de África como Siria, Afganistán, Irak Yemen y Nigeria<sup>111</sup> han provocado desplazamientos de millones de personas en búsqueda de seguridad y protección. Durante la entrevista realizada a la organización Servicio Jesuita a Refugiados, se conoció que a pesar de que el número de refugiados no hispanohablantes es bajo en Ecuador, existen problemáticas respecto a la calidad de la traducción y la interpretación que la Dirección de Refugio realiza al momento de analizar las entrevistas de estas personas.

En cuanto al procedimiento identificamos problemas en la traducción de entrevistas, a pesar de que hasta el momento el número de personas no hispanohablantes es bajo en nuestros servicios, conocemos las dificultades que tuvieron estas personas para ser entrevistados en su lengua originaria, a veces se reemplazaba por alguna lengua parecida como sucede con el árabe o simplemente se hacían entrevistas en inglés, los resultados obviamente iban a terminar afectando al interesado que no era entendido completamente ni su relato de los hechos<sup>112</sup>.

La organización sustenta esta problemática mostrando uno de varios casos que han llegado a su conocimiento (ver Anexo IV) en el que la Dirección de Refugio realizó la entrevista en inglés a una persona cuyo idioma es el árabe, sin embargo, en la traducción del inglés al español se interpretó erróneamente lo manifestado por el solicitante en cuanto a su situación de riesgo y sus actividades laborales, lo cual fue considerado en el informe técnico, perjudicando al solicitante pues el caso no fue admitido.

Esta situación también fue abordada por la Dirección de Refugio durante la entrevista realizada a su delegada<sup>113</sup>, quien manifestó:

---

<sup>111</sup> Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, “Perfil de las operaciones regionales 2016 – Oriente Medio y Norte de África”. Consulta: 03 de octubre de 2016. < <http://www.acnur.org/donde-trabaja/oriente-medio-y-norte-de-africa/>>

<sup>112</sup> Gabriela García, coordinadora jurídica del Servicio Jesuita a Refugiados Ecuador, entrevistada por Verónica Chapaca, en las instalaciones de la organización. Quito, 06 de julio de 2016

<sup>113</sup> Verónica Machuca, delegada de la Dirección de Refugio, entrevistada por Verónica Chapaca, a través de videoconferencia. Quito, 28 de junio de 2016.

[...] Hemos procurado ajustarnos en la medida de las posibilidades, en vista de que por un lado está el debido proceso y por otro es que el Estado debe ajustarse a sus condiciones económicas. Por ejemplo, si tenemos una persona que habla urdo y la Dirección de Refugio no tiene un intérprete que hable ese idioma, nos apoyamos con organismos como el ACNUR que está en el Ecuador para efectos de brindarnos apoyo y tutela en este tema, para que la persona pueda rendir su testimonio adecuadamente.

Países latinoamericanos como Ecuador, recibe en la actualidad un flujo relativamente nuevo de personas en necesidad de refugio, quienes requieren de una asistencia adecuada y disponible en su idioma materno, situación no contemplada en el reglamento que regula el derecho de refugio. Empero, la Constitución de la República establece la asistencia gratuita de un intérprete como una garantía esencial del derecho a la defensa de las personas, garantía que debe ser cubierta por el Ministerio del ramo y cuya omisión puede agravar las necesidades específicas de protección de estas personas.

### **2.3.6. Problemáticas relacionadas a las garantías de defensa: la obligación de las autoridades de motivar sus resoluciones.**

En lo relativo a las resoluciones que aceptan o rechazan una solicitud de refugio en el procedimiento ordinario o de impugnación, la motivación es un requisito inexcusable a garantizar. En este sentido, se señaló que el Reglamento para la aplicación del derecho de refugio, faculta a los oficiales de admisibilidad de la Dirección de Refugio a emitir un informe técnico de admisibilidad en el que la Dirección de Refugio se basa para determinar la admisibilidad o inadmisibilidad de la solicitud, al mismo tiempo, quedó expuesto que el Estado ecuatoriano cuenta con una sola Comisión encargada de resolver todas las peticiones de refugio a nivel nacional de las personas que se encuentran en etapa de elegibilidad, sin embargo, los retrasos registrados en las resoluciones constituyen en alertas sobre la calidad de la motivación de aquellas.

Ya en el año 2005 el ex Tribunal Constitucional del Ecuador emitió cuatro sentencias relacionadas a la falta de motivación de las resoluciones de refugio y a las arbitrariedades que cometía la Administración en perjuicio de las personas solicitantes. En estas sentencias el máximo órgano constitucional ya advertía serias preocupaciones en el procedimiento que determinaba en aquel entonces la condición de refugio, que para la autoridad de refugio era considerado como un trámite de simple administración que no la obligaba a motivar las resoluciones que sobrevenían luego de analizada una petición:

El Tribunal deja sentada su extrañeza frente a la interpretación antojadiza del embajador Patricio Zuquilanda Duque, en su calidad de Ministro de Relaciones Exteriores, cuando afirma a fojas 40 del expediente que: “De la simple lectura de la norma constitucional transcrita se puede deducir que *las autoridades públicas tienen la potestad de no motivar su resolución* si en el contenido de la misma no se enuncian normas o principios jurídicos o pretenden explicar la pertinencia de su aplicación a los antecedentes de hecho”. Lo cierto es que, además de incurrir la autoridad en una violación del debido proceso, está faltando al mandato constitucional de garantizar la debida motivación en las resoluciones que adopte, a fin de descartar cualquier tipo de arbitrariedad o injusticia<sup>114</sup>.

De la lectura de este parte de la sentencia puede reafirmarse que la actitud arbitraria de la Administración en estos casos persiste hasta estos días como lo veremos ahora, incumpliendo lo que en su momento este Tribunal exigió al MREMH en cuanto a la obligación de motivar sus resoluciones “a fin de descartar cualquier tipo de arbitrariedad e injusticia, y en lo fundamental garantizar la plena vigencia de los derechos de las personas, más aún cuando, en el caso de los desplazados que aspiran al estatus de refugiados, está en juego la vida e integridad física de ellos y de su familia”<sup>115</sup>.

Para efectos exclusivamente académicos se identificaron dos resoluciones a solicitudes de refugio que muestran una evidente falta de motivación al rechazo de las peticiones, estas resoluciones no explican las razones de fondo por las que la autoridad decidió rechazarlas. La dos primeras resoluciones corresponden a un grupo familiar (ver Anexo VI); y, la segunda a una pareja de solicitantes que previamente fueron reconocidos como refugiados en otro país antes de ingresar al Ecuador (caso denominado *tercer país de refugio*) (ver anexo VII).

En estas resoluciones se identificaron las siguientes irregularidades : (i) La resolución del caso individual contiene los mismos elementos de hecho y de derecho que

---

<sup>114</sup> Ecuador, Ex Tribunal Constitucional del Ecuador, [Sentencia por Acción de Amparo Constitucional Nro. 0106-2005-RA, propuesto por Jorge Cortez Pinzón, en contra del Ministerio de Relaciones Exteriores], 11 de mayo de 2006. También puede revisarse las siguientes sentencias: Ecuador, Ex Tribunal Constitucional del Ecuador, [Sentencia por Acción de Amparo Constitucional Nro. 0235-2005-RA, propuesto por Jhon Edwin Salazar García en contra del Ministerio de Relaciones Exteriores], 10 de agosto de 2006; Ecuador, Ex Tribunal Constitucional del Ecuador, [Sentencia por Acción de Amparo Constitucional Nro. 0236-2005-RA, propuesto por Luis Fernando García Monsalve en contra del Ministerio de Relaciones Exteriores], 15 de mayo de 2006; y, Ecuador, [Sentencia por Acción de Amparo Constitucional Nro. 0598-2005-RA, propuesto por Danilo Ángel Moreno Peralta en contra del Ministerio de Relaciones Exteriores], 05 de febrero de 2007.

<sup>115</sup> *Ibíd.*

constan en las resoluciones de casos de otros miembros del grupo familiar; (ii) La Comisión transcribe todo el texto del recurso interpuesto por la persona y artículos de la Constitución y normativa administrativa, sin embargo en el análisis de fondo no se identifica la relación de los hechos con el derecho avocado que pretende sustentar la resolución; c. La inobservancia a documentos probatorios del riesgo presentados por las personas interesadas en el caso del *tercer país de refugio* conlleva al rechazo de la petición; d. En las resoluciones se usa fuentes de información poco confiables e insuficientes que pretende respaldar *información de país de origen* para sustentar contextos geográficos seguros en el país del que la persona decidió huir y que sirven de argumento decisivo de la Administración para justificar la ausencia de la necesidad de protección internacional.

Estos ejemplos resultan ser útiles para demostrar que tanto la Dirección de Refugio como la Comisión establecida para la determinación de la condición de los/las refugiados/as no están preparadas para realizar el análisis de una situación específica en la que de por medio existen una serie de derechos fundamentales en juego. Coincidiendo con la posición del ex Tribunal Constitucional en las sentencias citadas, no se ha llegado a garantizar y hacer exigible la motivación de las resoluciones de los poderes públicos como un asunto de mera formalidad del trámite, por el contrario, la motivación debe tener como finalidad analizar el fondo de un asunto sometido a un procedimiento y resolver con razones suficientes ese asunto, Debe constituir un objetivo a cumplirse desde el momento que se inicia el procedimiento. En este sentido, el valor que se le concede al procedimiento administrativo como vía para llegar al acto de determinación debidamente motivado, debe ser el mismo que se le concedo a otros procedimientos y procesos donde se decide sobre derechos fundamentales.

La motivación no sólo es la expresión externa de los fundamentos de la declaración en que consiste el acto administrativo, sino que también es un requisito de fondo del acto ya que, para ser cumplimentado ha de ser suficiente y explicar correctamente las razones en que se funda la decisión, sin que valga la utilización de *formas genéricas y abstractas*. La ausencia de motivación no es solo un defecto de forma [...], sino que también concierne a la correcta formación de la voluntad de la Administración y constituye una garantía para el administrado a quien facilita la impugnación y control de los actos que afectan a sus derechos e intereses<sup>116</sup>.

---

<sup>116</sup> Santiago Muñoz Machado, “Tratado de Derecho Administrativo”, 74.

La débil formación de la Administración en materia de refugio, como se vio en los ejemplos, respecto a esta amplia y compleja institución jurídica puede problematizar aún más el horizonte de la motivación en las resoluciones que analizan los casos expuestos al Estado ecuatoriano. Sin embargo, es obligación del Estado que asumió este compromiso internacional, fortalecer la institucionalidad del refugio y formar a sus autoridades sobre un tema tan sensible como este, de tal manera que no se reste importancia a las solicitudes que llegan a su conocimiento, y no se afecte al debido análisis que merecen este tipo de peticiones, pues su inobservancia pueden llevar a una cadena de afectaciones de derechos, más graves que la expulsión de la persona, que pueden comprometer su vida.

### **2.3.7. Problemáticas relacionadas a los términos y/o plazos para la presentación de solicitudes y recursos de impugnación.**

Una problemática más identificada en este procedimiento está en la interpretación de términos y plazos y su aplicación en el trámite de determinación de la condición de refugiados. En el 2015 la Dirección de Refugio emitió notificaciones denegatorias de recepción de recursos de impugnación a personas que recurrieron la decisión del oficial de admisibilidad o en su caso, de la Comisión, que rechazaban sus solicitudes de refugio. Estas negativas se basaban en la interpretación al término *plazo* de quince días que, conforme el ERJAFE y el pronunciamiento de la Corte Constitucional de Ecuador en su sentencia del 2014<sup>117</sup>, le corresponde a la persona interesada para impugnar el rechazo a su petición. En su momento la Corte Constitucional expresó:

Una distinción no justificada razonablemente deviene en discriminación; así, en el caso sub júdice no se observa mayor diferencia en el propósito que deriva de la interposición de los recursos de impugnación en el procedimiento administrativo para la determinación de la condición de refugiada o refugiado de aquellos recursos contenidos en los procedimientos que regula el ERJAFE en contra de actos administrativos, en razón que las dos tienden a garantizar la protección de las personas frente a la posible afectación

---

<sup>117</sup> En la sentencia que declaró la inconstitucionalidad parcial por el fondo del Reglamento para la aplicación en el Ecuador del derecho al refugio, Sentencia No. 002-14-SIN-CC, 14 de agosto de 2014, la Corte Constitucional ya se había pronunciado sobre los plazos excesivamente cortos para acceder al procedimiento que el Reglamento establecía para que las personas interesadas presenten una solicitud de refugio o impugnen las decisiones de la Administración que denegaban su solicitud, en aquel entonces el Reglamento concedía 15 días como contados desde el ingreso para que la persona presentara su solicitud de refugio; y, entre 3 y 5 días para que impugnara las decisiones de inadmisibilidad y de rechazo final a la solicitud de refugio en la etapa de elegibilidad.

de sus derechos subjetivos. Adicionalmente, la diferenciación descrita genera una injustificada distinción o segregación que atenta contra la igualdad, al otorgar plazos menores de impugnación a las personas que solicitan el derecho humano al refugio. En este sentido, las disposiciones reglamentarias cuestionadas no consideran la protección especial que el artículo 41 de la Constitución consagra a favor de las personas refugiadas o solicitantes de refugio, a quienes [...] se les reconoce derechos mínimos en razón de su especial condición de vulnerabilidad.

Pese a este llamado de atención de la Corte dirigió, un años después la Administración acogió un criterio jurídico sobre la aplicación de términos y plazos aplicables al procedimiento de refugio que interpreta al *plazo* conforme el artículo 33 del Código Civil que indica que “todos los plazos de días, meses o años de que se haga mención en las leyes, o en los decretos del Presidente de la República o de los tribunales o juzgados, se entenderá que han de ser completos; y correrán, además, hasta la media noche del último día del plazo”<sup>118</sup>. Según esta interpretación, la interposición de los recursos administrativos presentados en los plazos informados en las notificaciones entregadas a las personas no pueden contabilizarse conforme lo establece el artículo 118 del ERJAFE, artículo que dispone el cómputo de *días hábiles*, no opera para la Administración, pues conforme la interpretación del Código Civil se contabilizan todos los días, motivo por el que varias solicitudes fueron declaradas extemporáneas (ver Anexo VIII). La Dirección de Refugio, a través de su delegada, justifico este criterio manifestando lo que sigue:

La Dirección de Refugio analizó detenida y fundamentadamente esta situación. En el ERJAFE, si bien pareciera que está clara la comprensión de términos y plazos realmente no es así, lleva a una confusión y al no estar claro esto, *nos lleva a ponderar la jerarquía de la norma* y justamente establecer y dar la interpretación que se ajuste legalmente al procedimiento. Si bien la DPE considera que con ello estamos vulnerando el debido proceso o el derecho a interponer los recursos de impugnación, para nosotros no es tal, porque primero no es una decisión arbitraria, está debidamente sustentada en lo legal, *el ERJAFE es un estatuto, el Código Civil es una ley*, entonces existe una jerarquía y adicionalmente la gente es informada sobre el derecho en el momento en que les notificamos y es debidamente orientada, el proceso como tal está bastante publicitado por el mismo Estado y por todas las ONG's que están trabajando en pro de esta población. (Énfasis añadido)

---

<sup>118</sup> Ecuador, *Código Civil en Registro Oficial, Suplemento*, No. 46 (Quito, 24 de junio de 2005, última modificación 22 de mayo de 2016): 33.

Nuevamente no deja de sorprender el fundamento en el que se basa la Dirección de Refugio para la aplicación arbitraria de este artículo que lejos de ser un *análisis fundamentado*, constituye una posición arbitraria de la Administración que niega a las personas su derecho a recurrir las resoluciones, además de que es la misma autoridad la que reconoce el hecho. Estos casos fueron revisados por la Defensoría del Pueblo del Ecuador, institución que decidió iniciar una vigilancia del debido proceso para verificar la vulneración al derecho de impugnación y de trato igualitario en la recepción de los recursos de apelación que se presentaron ante la Dirección de Refugio y la Comisión para la determinación de la condición de refugiado (ver Anexo IX). En el marco de esta vigilancia, la Defensoría del Pueblo se pronunció señalando:

Como consecuencia del análisis de estas dos normas (ERJAFE y Código Civil) llegamos a dos conclusiones. La primera es que si bien es cierto que el plazo referido es de 15 días toda vez que el acto fue expreso, también es cierto que al no haberse expresado otra cosa, estos 15 días son hábiles para computar su cálculo, excluyéndose los sábados, domingos y días feriados. La segunda, es que estas normas son suficientes, concretas y útiles, por ende no se requiere la aplicación del Código Civil como normativa supletoria, su uso tampoco podría ser considerado ya que perjudica los derechos constitucionales del peticionario. [...] De acuerdo al análisis de derechos realizado en este informe, se colige la existencia de una vulneración al debido proceso por parte del Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana [...]<sup>119</sup>

Cabe destacar que en el caso analizado por la Defensoría del Pueblo no consta ningún documento emitido por la Dirección de Refugio en el que se informe a la persona sobre el tiempo real concedido para la presentación de su recurso. En la práctica, como también lo confirmó el Servicio Jesuita en su entrevista, antes de que la Dirección de Refugio emitiera su criterio sobre la comprensión de términos o plazos, esta unidad administrativa, respetaba el cómputo en días hábiles, conforme lo dispone el ERJAFE, en consecuencia constituye un retroceso injustificado a derechos ya reconocidos previamente y la vulneración al derecho de recurrir de las personas.

Esta situación a la vez genera un efecto negativo al principio de no devolución o *no-refoulement* de una persona refugiada que presenta un recurso o petición que criterio de la Administración puede resultar extemporáneo y no ser atendidas, quedando la

---

<sup>119</sup> Ecuador, Defensoría del Pueblo, Informe de vigilancia del debido proceso No. 154-DPE-CGDZ9-2015-AVV, en *Trámite defensorial*, No. 2881-2015, 16 de noviembre de 2015.

persona expuesta a ser devuelta al país de riesgo. De manera ejemplificativa, la disposición del artículo 48 del reglamento dispone que la presentación fuera del término de un recurso de apelación no obliga a la Administración aceptarlo a trámite; lo mismo ocurre con otros tipos de recursos administrativos y la presentación de una solicitud de refugio *fuera de plazo*. Debe pensarse que ante esta actitud de la Administración, puede acudir en cualquier momento a la vía judicial a través de las acciones correspondientes.

### **2.3.8. Problemáticas relacionadas a la devolución de las personas en situación de refugio.**

Otra problemática en el procedimiento es el riesgo de devolución/deportación de la persona refugiada que se identifica en el artículo 47 del mismo reglamento, el cual dispone la deportación para aquellas personas cuya petición ha sido rechazada en segunda instancia, es decir, cuando su recurso de impugnación ha sido negado. En este caso la Administración considera que este pronunciamiento pone fin a la vía administrativa y la persona solicitante debe ser deportada olvidándose de la vía judicial y dejando abierta la puerta para que las autoridades migratorias procedan a la deportación inmediata.

[...] Así, cuando ciertos derechos como la vida e integridad personal de las personas extranjeras estén en riesgo, deberán estar protegidas contra la devolución al Estado en que exista ese riesgo, como una modalidad específica de asilo bajo el artículo 22.8 de la Convención, sin importar su estatuto legal o condición migratoria en el Estado de que se trate, y como un componente integral de la protección internacional de los refugiados, bajo la Convención sobre el Estatuto de Refugiados de 1951 y su Protocolo de 1967. [...] Esto necesariamente implica que esas personas no pueden ser rechazadas en la frontera o expulsadas sin un análisis adecuado e individualizado de sus peticiones<sup>120</sup>.

A pesar de que de la Corte Constitucional haya ratificado la constitucionalidad de este artículo y considerado que su contenido no vulnera el principio de no devolución, es importante destacar que esta disposición es manifiestamente atentatoria a la protección de la vida e integridad de la persona refugiada en el territorio ecuatoriano, en virtud a que esta devolución representa a la persona su retorno involuntario a un lugar donde corre peligro, además de no garantizar íntegramente el ejercicio del derecho a recurrir del que la persona es titular, en virtud de que su derecho no se limita al recurso de apelación, sino

---

<sup>120</sup> Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Caso Familia Pacheco Tineo vs. Estado Plurinacional de Bolivia*, Sentencia de excepciones preliminares, fondo, reparaciones y costas, 25 de noviembre de 2013.

también a la posibilidad de presentar un recurso extraordinario de revisión a su solicitud de refugio ante las autoridades administrativas, así como las acciones judiciales que correspondan en la vía contenciosa administrativa.

### **2.3.9. Problemáticas relacionadas a la garantía del plazo razonable.**

Además de estas problemáticas expuestas se suma el tiempo de demora en la resolución de determinación de la condición de refugio. Una muestra de esto puede observarse en la etapa de admisibilidad regulada por el reglamento, el artículo 32 de este texto reglamentario dispone que las solicitudes deberán pasar por una evaluación de admisibilidad y ser notificadas en el *menor tiempo posible*, es decir, dispone un período indeterminado de tiempo que ubica en la incertidumbre al solicitante de no saber qué significa para la Administración *el menor tiempo posible*, tiempo en el cual además, la persona deberá buscar los medios para sostenerse en el país mientras espera una respuesta. Esta incertidumbre, tanto de respuesta a la solicitud como para ejercer derechos básicos que le permitan a la persona sobrevivir en el país de refugio, se complejiza cuando en el párrafo segundo del mismo artículo, la Administración se adelanta a justificar una probable demora en la respuesta de admisibilidad del caso y de manera *benevolente* otorga a la persona un certificado de presentación de la solicitud que le permita transitar por el Ecuador mientras espera una respuesta, sin embargo, no le faculta ejercer otros derechos.

En este punto también son temas de preocupación la demora excesiva en la resolución de solicitudes de refugio que se encuentran a cargo de la Comisión para determinar la condición de los/las refugiados/as en el Ecuador, órgano administrativo creado por el reglamento para analizar los casos de refugio que se encuentran en etapa de elegibilidad y determinar el reconocimiento o rechazo del estatus de refugiado.

A septiembre de 2013<sup>121</sup>, última fecha de reporte estadístico publicado por el Ministerio de Relaciones Exteriores en su página web oficial, relativo al número de

---

<sup>121</sup> Estas estadísticas corresponden a información descargada en mayo de 2015, en los meses posteriores el Ministerio de Relaciones Exteriores retiró de su página web oficial estas cifras y desde esa fecha hasta junio de 2016 únicamente ha publicado el número oficial de refugiados que corresponde a 60.329, sin embargo, no se ha pronunciado sobre la cifra actual de personas en proceso de admisibilidad ni de solicitantes de refugio que se encuentran en espera. Pese a los requerimientos realizados a la Dirección General de Refugio, unidad de este Ministerio encargada de la gestión de esta información, a través de escritos e insistencias por correos electrónicos, con la finalidad conocer el número oficial actualizado de solicitudes de refugio pendientes, no se ha recibido una respuesta a estas peticiones. Se conoció durante la entrevista realizada al

solicitudes de refugio, existían 170.965 personas solicitantes de refugio, sin embargo, el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados en Ecuador, publicó en septiembre de 2016 la cifra de 233.049 personas que han solicitado refugio en Ecuador en el período 1989-2016<sup>122</sup>, este número no distingue entre personas que mantienen este estatus de aquellas cuyas solicitudes han sido rechazadas, sin embargo, la existencia de una única Comisión encargada de resolver todas las solicitudes de refugio que incluyen las que se siguen presentando a diario en la Dirección competente, no genera un panorama alentador sobre la resolución de solicitudes pendientes, de hecho, en la entrevista realizada a la delegada de esta Dirección se conoció que a junio de 2016 todavía persistía la problemática de existencia de una sola Comisión que sesiona a diario para resolver toda la carga de solicitudes de refugio a nivel nacional, esto pese a que el reglamento en su artículo 15 faculta a esta Comisión conformar, de manera excepcional, una o más comisiones temporales, con iguales atribuciones y composición:

La Dirección de Refugio en el histórico tiene aproximadamente 230.00 solicitudes, de ese número hemos reconocido un poco más de 60.000 personas como refugiadas, hemos logrado despachar prácticamente la totalidad con dificultad, el Estado ha hecho un gran esfuerzo por agilizar el proceso [abriendo] más oficinas, brindado mejor servicio, con el registro ampliado, el problema es que la Comisión que determina la condición de refugio es una; la Comisión es interinstitucional, no depende solo de la Cancillería, depende de dos ministerios. Lamentablemente no hemos alcanzado el objetivo y esto se debe a múltiples factores: el número de solicitudes, la cantidad de oficinas abiertas para brindar mejor servicio y básicamente nuestro cuello de botella es la Comisión porque por más que sesiones todos los días no puede conocer y resolver todas las solicitudes, es imposible. (Lo subrayado me corresponde).

Estas declaraciones evidencian, en efecto, el retardo en la resolución de las peticiones y contradicciones por sostener un discurso de efectividad en las solicitudes despachadas, sin embargo, organizaciones sociales y la Defensoría del Pueblo han hecho referencia sobre la existencia de personas en calidad de solicitantes esperando una respuesta hasta por más de cinco años<sup>123</sup>.

---

representante de la Defensoría del Pueblo de Ecuador, que sus requerimientos oficiales respecto a conocer el número actual de refugiados en el Ecuador tampoco han tenido respuesta de la Dirección de Refugio.

<sup>122</sup> Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, “Ecuador, Hoja informativa, Septiembre 2016”. Consulta: 03 de octubre de 2016. <[http://www.acnur.org/fileadmin/scripts/doc.php?file=fileadmin/Documentos/RefugiadosAmericas/Ecuador/2016/ACNUR\\_ECU\\_General\\_2016\\_Sept\\_Esp](http://www.acnur.org/fileadmin/scripts/doc.php?file=fileadmin/Documentos/RefugiadosAmericas/Ecuador/2016/ACNUR_ECU_General_2016_Sept_Esp)>

<sup>123</sup> Gabriela García, coordinadora jurídica del Servicio Jesuita a Refugiados Ecuador, entrevistada por Verónica Chapaca, en las instalaciones de la organización. Quito, 06 de julio de 2016. José Luis Guerra,

Es probable que la complejidad de estos casos no esté recibiendo un análisis adecuado a las particularidades de un caso de refugio, por tanto, la estructura del procedimiento no sea la más conveniente para determinar la condición de refugio de una persona, más aún cuando se trata de la determinación de un derecho humano. Cabe volver a preguntarse ¿Es la Administración la autoridad competente para pronunciarse sobre un derecho humano?, ¿es el procedimiento administrativo la vía adecuada para la determinar si una persona es o no refugiada?, quedó señalado en el capítulo primero, que el Estado, en el marco de su responsabilidad internacional en el ámbito de refugio, tiene la potestad de establecer el procedimiento más conveniente para el tratamiento de las peticiones de refugio. Y sin embargo, cabe preguntarse, ¿está este procedimiento listo y adaptado al análisis especial que exige la determinación de la condición de refugiado? Estos cuestionamientos tendrán una respuesta a través de lineamientos para diseñar un procedimiento efectivo en la atención y respuesta a solicitudes de refugio en el país, como lo veremos en el siguiente capítulo.

---

Director General Tutelar de la Defensoría del Pueblo, entrevistado por Verónica Chapaca, en las instalaciones de la institución. Quito, 10 de junio de 2016.

## Capítulo tercero

### Las garantías fundamentales del derecho a la defensa en la ejecución del procedimiento de acceso al refugio

En el capítulo segundo quedaron expuestas una serie de problemáticas que se presentan en el desarrollo del procedimiento de refugio, estas dificultades –en su mayoría– se desencadenan debido al limitado conocimiento y aplicación del Derecho Internacional de los Refugiados y la amplitud de su contenido que contempla la definición de esta figura o estatuto, principios, reglas, recomendaciones, observaciones y directrices, entre las cuales figuran aquellas que orientan la determinación de la condición de refugiado, en términos sencillos, hacen referencia a cómo los Estados deben identificar a los refugiados por medio de procedimientos que garanticen a las personas que solicitan protección ser escuchadas por el Estado de manera oportuna, activa y en igualdad de condiciones, características que formulan la necesidad de otorgarles mecanismos de participación y respuesta a la actuación del Estado en el trámite de su petición, esto es, de garantizar un efectivo derecho a la defensa en este procedimiento.

#### 3.1. Garantías del derecho a la defensa

Una parte del Derecho Internacional de los Refugiados comprende un marco jurídico que integra el sistema internacional de protección de esta población<sup>124</sup> en el que debe incluirse la estructura constitucional propia del Estado que brinda la protección por la que debe trazarse el camino a seguir para determinar el estatuto de refugio, por lo tanto, en el caso ecuatoriano el procedimiento establecido debe estar alineado a las disposiciones constitucionales y no poner a disposición, limitación o negación de la autoridad administrativa ninguno de los derechos y/o garantías constitucionales que asisten a las personas que solicitan refugio. El capítulo que inicia estará encaminado con justa razón a plantear cinco garantías que integran el derecho de defensa, a la que se suma

---

<sup>124</sup> Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, “Protección de los refugiados – Guía sobre el Derecho Internacional de los Refugiados”. Consulta: 15 de octubre de 2016. <<http://www.acnur.org/t3/fileadmin/Documentos/Publicaciones/2012/8951.pdf>>

la garantía del plazo razonable, a ser observadas y garantizadas por el Estado ecuatoriano en la ejecución del procedimiento de refugio, garantías que como se explicó a través de las problemáticas en el capítulo segundo, son de trascendental cumplimiento y ejercicio para la buena marcha del procedimiento y la justa determinación de la condición del estatuto de refugio. El capítulo finaliza con recomendaciones y lineamientos desde los instrumentos internacionales y buenas prácticas recogidas de la experiencia nacional e internacional para rediseñar un procedimiento justo y eficiente.

### **3.1.1. Ser escuchado en el momento oportuno**

La Constitución de la República garantiza que toda persona participante en un proceso, en particular en un procedimiento administrativo, debe ser escuchada en el momento oportuno y en igualdad de condiciones. En efecto, esta garantía no responde únicamente a la facultad del o la funcionario/a del Ministerio de Relaciones Exteriores de receptar una solicitud de refugio, si no el de conceder el trámite adecuado para la tramitación de la petición presentada.

Que la persona sea escuchada en el momento oportuno, implica que aquella conozca sobre el procedimiento que se iniciará para analizar su solicitud, que sea orientada para presentar su petición ante la autoridad competente y que su relato de los hechos se realice en las condiciones adecuadas y ante una autoridad del Ministerio de Relaciones Exteriores capacitada para conocer y resolver su petición. Al referirse el término “igualdad de condiciones”, se exige al funcionario/a de esta cartera de Estado el atender todas las solicitudes que lleguen a su conocimiento, sin distinción de sexo, edad, género, condición física, formación académica, actividad laboral o cualquier otra circunstancia, con la misma diligencia y celeridad que exige el procedimiento, así como la situación humanitaria y de protección que requiere la persona.

En el caso de la familia Pacheco Tineo cuya denuncia llegó a conocimiento de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, este órgano de justicia expresó que el derecho de buscar y recibir refugio “garantiza que la persona solicitante del estatuto de refugiado sea oída por el Estado al que se solicita con las debidas garantías mediante el procedimiento respectivo”, debidas garantías que son recogidas en un solo derecho, el debido proceso, que debe ser respetado desde su mínima expresión.

De conformidad con las garantías que protegen a los procedimientos administrativos comunes, que constituye la primera base del procedimiento de refugio, toda autoridad administrativa debe adoptar las medidas necesarias para lograr el pleno respecto a los principios de igualdad y contradicción de los interesados, esto implica que la persona interesada sea escuchada en cualquier etapa del procedimiento, previo a ser emitida la resolución, e inclusive, posterior a esta, en la etapa de impugnación.

La Corte Interamericana ha sido enfática en solicitar a los Estados el asegurar la oportunidad para el solicitante de tener una *entrevista personal completa* con el/la funcionario/a competente, es decir, que la persona disponga del tiempo suficiente para exponer su caso, de revisar el contenido de la entrevista redactada, hacer las observaciones que creyere convenientes y suscribir el acta. Así mismo, el tiempo oportuno para ser oído deberá observarse al momento de que el solicitante desee presentar documentos que requieran de su explicación, de exponer sus inconformidades con el desarrollo del proceso e incluso, de solicitar audiencias previo a la emisión de una resolución, práctica que no es muy usual en estos procedimientos.

### **3.1.2. Recibir asesoría y patrocinio jurídico.**

Hasta la Constitución de 1998 la garantía de ser asistido por una abogada o abogado de elección de la persona o por una defensora o defensor público estuvo abierto a las diligencias judiciales, preprocesales y administrativas. Sin embargo, con la Constitución de 2008, el patrocinio gratuito se restringió excepcionalmente para los procedimientos judiciales. Esto constituyó un retroceso, en particular para los procedimientos de refugio en donde las necesidades de orientación y patrocinio letrado tiende a ser una necesidad trascendental para que las personas que llegan de diversos países con el objetivo de solicitar refugio en el Ecuador, inicien el procedimiento y participen oportunamente en éste, situación que se complejiza por el desconocimiento de la legislación interna y los procedimientos especiales adaptados para la determinación de la condición de refugiado.

Una experiencia positiva sobre defensa gratuita para personas solicitantes de refugio está en Argentina, que cuenta con oficinas de defensa pública especializadas en movilidad humana y refugio que brindan atención gratuita a las personas que llegan desde

otros países con el objetivo de solicitar refugio en el país. Estos servicios mejoran las condiciones de desequilibrio de las personas solicitantes de refugio que llegan a lugares desconocidos para ellas y que en una mayor medida de desconocimiento resultan los procedimientos a los que tienen que acogerse para obtener protección internacional.

La necesidad de garantizar este servicio a la población refugiada se evidencia en el grado de vulnerabilidad por el que atraviesan la generalidad de personas solicitantes de refugio, destacando sus niveles de pobreza, su situación de huida reciente, su grado académico y la falta de dinero provocada por la abrupta salida de su domicilio habitual, condiciones que deben ser analizadas con detenimiento por el Estado para garantizar la debida protección a estas personas. Se había señalado en el capítulo anterior que las débiles orientaciones legales y el vacío constante del patrocinio jurídico han perjudicado enormemente la situación jurídica de esta población, pese a que según mencionó la Dirección de Refugio en la entrevista realizada, cuentan con servicios ofrecidos por organizaciones sociales, éstos son insuficientes y no garantizan una asesoría de buena calidad. Contradictoriamente la Dirección de Refugio, parte del Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana, cartera de Estado encargada de velar por los derechos de las personas migrantes en el Ecuador, manifestó que no es su competencia facilitar ni buscar los medios o contactos para cubrir este vacío de asistencia legal:

Nuestra rectoría es la política pública en la ámbito migratorio, nuestro trabajo no está en propender que existan estos programas específicos que brinden asistencia legal para la defensa de estas personas que desean plantear acciones legales por diferentes vías, pero existen organismos gubernamentales de contraparte del MRE como la Defensoría Pública que ahora tiene un consultor pagado por el ACNUR y que propicia la defensa de este tipo de casos si es que existe algún elemento, de nuestra parte no hay ningún impedimento, la ley lo permite y su intervención ya dependerá de la capacidad que tenga la Defensoría Pública para que pueda brindar este tipo de asistencia, considerando que es una asistencia gratuita, la coyuntura económica en la que estamos, que la Defensoría Pública atiende muchas causas más y dependerá de esto para que se brinde este servicio. El tema económico es un limitante para cualquier persona, no solo para los refugiados, sino para todos los migrantes en general y las personas ecuatorianas, por lo que las personas tendrán que ajustarse a los programas que existen apoyándose en el aparato estatal como la Defensoría Pública.

Sin embargo, la defensa técnica no deja de ser un elemento fundamental para garantizar atención y protección integral a esta población, en el sentido de que la garantía a un acceso efectivo procedimiento, supere los límites de la gratuidad e informalismo en el procedimiento.

### **3.1.3. Presentar pruebas y contradecir las que se presentan en su contra**

El Decreto Nro. 1182 que contiene el reglamento para la aplicación del derecho de refugio en Ecuador no es taxativo respecto a la carga de la prueba en la determinación de la condición de refugio. Sin embargo, el ERJAFE, norma estatutaria que hasta la actualidad regula los procedimientos administrativos en el país, refiere que la prueba tiene la funcionalidad de acreditar cualquier hecho relevante para la decisión de un procedimiento, enfatiza que para este fin es suficiente cualquier medio de prueba compatible en derecho<sup>125</sup>.

En este punto cabe señalar que la prueba en los procedimientos administrativos no se ajusta a los requisitos taxativos de la prueba judicial, o más específicamente, de la prueba civil. En términos sistemáticos “se desprende que el objeto de la prueba en el procedimiento administrativo son los hechos y/o datos en virtud de los cuales debe pronunciarse la resolución, o, lo que es lo mismo, aquellos que integran el supuesto de hecho de la resolución que en su día se dicte”<sup>126</sup>, es decir, siempre que los medios de prueba aporten a una mejor resolución del procedimiento, por tanto, estos medios de prueba no están tasados y se consideran admisibles en derecho siempre que no sean manifiestamente improcedentes o innecesarios, frente a lo cual la Administración no está obligada a admitirlas ni practicarlas, pero deberá rechazarlas mediante resolución motivada.

La regla general es, por tanto, que deben ser probados todos los hechos relevantes para la resolución del procedimiento. No obstante, esta regla contiene excepciones; tal es el caso de los hechos notorios y los indiscutidos. Los primeros están eximidos de prueba en el proceso civil y en el penal. Esto se traslada al procedimiento administrativo en general<sup>127</sup>.

En los procedimientos de refugio, la carga de la prueba se caracteriza por ser compartida, “el deber de averiguar y evaluar todos los hechos pertinentes corresponde a la vez al solicitante y al examinador”, esta particularidad de los procedimientos en

---

<sup>125</sup> Ecuador: Presidencia de la República, “Estatuto del Régimen Jurídico Administrativo de la Función Ejecutiva” [Quito], art. 147 (Quito: Lexis, s.f.), 54.

<sup>126</sup> Ángela Manzano Salcedo, *La prueba en el procedimiento administrativo*, (Barcelona: Editorial Bosch S.A., 2013), 9.

<sup>127</sup> Ángela Manzano Salcedo, “La prueba en el procedimiento administrativo”, 9.

refugio, se amplía incluso a la informalidad en la presentación de medios probatorios por parte del solicitante en virtud de las circunstancias de desarraigo propias de la persona y por tanto, las dificultades que tuvo para traer consigo documentación que le permita respaldar su testimonio, muchas veces el contar con su documentación personal ha sido bastante.

Si la Administración da por ciertos los hechos alegados por el interesado, estos tampoco serán objeto de prueba, ya que el hecho deja de ser controvertido y necesitado de constatación<sup>128</sup>.

En efecto, en el análisis de la prueba que los Estados realizan en torno a solicitudes de refugio, las directrices elaboradas por el ACNUR recomiendan que sea suficiente la primera entrevista realizada a la persona, de tal forma que si su testimonio aporta con elementos creíbles y fundados de los acontecimientos, sea considerada la petición como un caso evidente de refugio. Sin embargo, “la tolerancia de esa posible falta de pruebas no significa que las afirmaciones no confirmadas deban aceptarse forzosamente como ciertas si no concuerdan con la relación general presentada por el solicitante”<sup>129</sup> en este caso, el Estado es responsable de buscar los medios probatorios que le permitan corroborar los hechos expuestos por la persona solicitante. Basada en su prerrogativa de investigación, le corresponde a la Administración desarrollar *la actividad probatoria adecuada*:

En todo procedimiento administrativo, dada la posición de la Administración, es lógica que recaiga sobre ella la carga de la prueba. Si es parte interesada pero goza de las prerrogativas propias del régimen administrativo para decidir por si los conflictos que se planteen con alguno de los sujetos que con ella se relacionan, debe utilizar tales prerrogativas, no solo en orden a la decisión, sino también en orden a la instrucción del procedimiento<sup>130</sup>.

En consecuencia, en esta obligación compartida, el Estado cuenta con los medios y recursos necesarios para buscar pruebas que le permitan contrastar el relato de la persona solicitante, pruebas entre las que se encuentra la *Información de País de Origen* del solicitante, que contextualizan al examinador sobre la situación real en el lugar de huida, sin embargo, esta información debe caracterizarse por ser provenir de una fuente

---

<sup>128</sup> *Ibíd.*, 9.

<sup>129</sup> ACNUR, *Manual y Directrices sobre procedimientos*, 44.

<sup>130</sup> *Ibíd.*, 13.

oficial y ser contrastada con otras fuentes que provengan del mismo lugar, de tal forma que no constituya información parcializada la que funde la resolución del caso.

La prueba que aporten ambas partes deberá coadyuvar a la resolución del caso y la determinación de si la persona merece o no la protección del Estado, sin embargo, como queda señalado, esta prueba deberá ser valorada conforme su directa o indirecta relación con los hechos, siempre proveyendo del beneficio de la duda a favor de la persona solicitante.

#### **3.1.4. La motivación de las resoluciones**

Una garantía constitucional fundamental del derecho a la defensa establecida en la Constitución de la República es el deber de motivar de las autoridades y órganos decisorios. La Constitución expresa:

Las resoluciones de los poderes públicos deberán ser motivadas. No habrá motivación si en la resolución no se enuncian las normas o principios jurídicos en que se funda y no se explica la pertinencia de su aplicación a los antecedentes de hecho. Los actos administrativos, resoluciones o fallos que no se encuentren debidamente motivados se considerarán nulos. Las servidoras o servidores responsables serán sancionados<sup>131</sup>.

La obligación de motivar las resoluciones también constituye una garantía de las personas solicitantes de refugio en el Ecuador, no puede desconocerse la trascendencia de la motivación sobre todo cuando se trata de una respuesta que rechaza la petición, las personas pueden considerar que sus casos no han sido revisados con la profundidad que aquellos merecían, pues una de las finalidades de la motivación es respetar la garantía de la persona de recibir una respuesta de fondo que justifique los criterios que fundamentaron el rechazo (también la aceptación) de la solicitud. Dada la estructura del procedimiento, existen tres momentos en los que la Administración se pronuncia respecto a la petición de refugio:

- En la etapa de admisibilidad, a través de decisión suscrita por el/la directora/a de Refugio.
- En la etapa de elegibilidad, a través de la Comisión para la Determinación de la Condición de Refugiado.

---

<sup>131</sup> CRE, art. 76

- En la etapa de impugnación, a través de la autoridad competente llamada a resolver el recurso de impugnación presentado.

Como quedó expuesto en las problemáticas relativas a la motivación de las decisiones de la autoridad de refugio, en el caso del grupo familiar solicitante en las resoluciones notificadas por la autoridad no existe motivación alguna que exprese suficiente y correctamente las razones por la que la Administración decidió rechazar la petición. Esto constituye una clara vulneración al derecho de estas personas de recibir una resolución fundada en los hechos y el derecho, pues un pronunciamiento de la autoridad que pretende cumplir con el requisito de expedir un acto administrativo al final del procedimiento no constituye cumplir con la obligación de motivación de dicho acto. En el caso específico, la transcripción del texto de los recursos presentados por los miembros del grupo familiar no significa un análisis de los hechos, así como citar al texto constitucional, al reglamento que regula el procedimiento y demás normativa no explica razonadamente la conexión de estos con el derecho. Al respecto, ya se ha pronunciado la máxima autoridad constitucional (ex Tribunal) en el año 2005, señalando:

De estos textos, en los que se expresan la voluntad de la autoridad, se deduce la negativa a concederle al accionante la calidad de refugiado, y se torna evidente que los mismos carecen de total motivación, cuando de acuerdo con la Ley [la Constitución] y la doctrina para que un acto de autoridad pública sea considerado legítimo, si bien considera que la competencia es esencial, es decir, que el órgano administrativo tenga facultad legal de expedirla, eso no es suficiente, el acto debe contener una motivación jurídica clara y concreta y en el caso de análisis para respaldar y hacer efectivo el derecho del Estado para negar el estatuto de refugiado a un extranjero con justo y legal motivo.<sup>132</sup>.

En todos estos pronunciamientos la Administración está obligada a pronunciarse motivadamente so pena de ser considerada la resolución nula por no cumplir esta exigencia, tal como lo exige la Constitución y la normativa nacional vigente en materia administrativa. Sin embargo, en los casos de refugio, como se observó previamente, la motivación ha presentado serias dificultades, principalmente en la exposición de los argumentos de hecho y de derecho que se aplicaron al momento de resolver el caso, pues

---

<sup>132</sup> Ecuador, Ex Tribunal Constitucional del Ecuador, [Sentencia por Acción de Amparo Constitucional Nro. 0106-2005-RA, propuesto por Jorge Cortez Pinzón, en contra del Ministerio de Relaciones Exteriores], 11 de mayo de 2006.

no cabe considerar una motivación basada en la transcripción, por ejemplo, del contenido literal de los recursos presentados por el solicitante y de algunos artículos de la Constitución, ERJAFE y del Reglamento para la aplicación del derecho de refugio. La motivación exige se haga una relación coherente y argumentativa de los hechos y el derecho aplicable que funden el reconocimiento o el rechazo de una petición. En el pronunciamiento de la Defensoría del Pueblo cuando revisó la aplicación de los términos para presentar requerimientos a la autoridad de refugio, esta institución llamó la atención al Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana -al igual que lo hizo el ex Tribunal Constitucional en el 2005- al advertir sobre el contenido de sus resoluciones, demostrando que a pesar del cambio de Constitución y normativa, la falta e indebida motivación se mantiene como un problema constante en esta institución:

Dentro de las resoluciones emitidas por el Ministerio para la emisión de sus actos administrativos se utiliza citas de manera incompleta, así como errónea tanto del Manual de Procedimientos y Criterios para Determinar la Condición de Refugiado, como de la sentencia emitida por la CIDH en el caso Pacheco Tineo Vs. El Estado Plurinacional de Bolivia. Violando así la obligación de motivación de los actos del poder público consagrada en el numeral 23 del artículo 66, el literal l) del numeral 7 del artículo 76 de la Constitución de la República<sup>133</sup>.

La obligación de motivar las resoluciones que resuelven las peticiones de refugio, permitan a la persona solicitante conocer ampliamente las razones por las cuales sus peticiones han sido aceptadas y rechazadas, constituyéndose como un medio suficiente para que la persona interesada pueda orientar sus necesidades por otra vía jurídica o manifestar su inconformidad con la resolución ante la autoridad administrativa o recurrir a la autoridad judicial. Por tanto, la motivación asume un papel relevante en la manifestación final de la tutela y efectividad de las garantías del derecho de defensa que se activaron en el desarrollo del procedimiento.

### **3.1.5. El derecho a recurrir las resoluciones**

Una necesidad identificada en el procedimiento de acceso al refugio es la debilidad del procedimiento de impugnación en la vía administrativa en virtud de la lentitud de la Administración para resolver las impugnaciones presentadas y, por otra parte, la

---

<sup>133</sup> Ecuador, Defensoría del Pueblo, Informe de vigilancia del debido proceso No. 154-DPE-CGDZ9-2015-AVV, en *Trámite defensorial*, No. 2881-2015, 16 de noviembre de 2015.

operación de términos o plazos para la presentación de los recursos. Por eso es necesario tener presente que además de los recursos administrativos de Reposición (ante la misma autoridad de la que emanó el acto), Apelación (ante la autoridad jerárquica superior de aquella que expidió el acto, aunque no garantizado en el procedimiento) y Extraordinario de Revisión (ante la máxima autoridad de la institución pública), contemplados en el ERJAFE<sup>134</sup> y el Reglamento para la aplicación del derecho de refugio<sup>135</sup>, también están disponibles acciones judiciales ante el Jurisdicción Contenciosa Administrativo que tiene por objeto “tutelar los derechos de toda persona y realizar el control de legalidad de los [...] actos administrativos [...] sujetos al derecho administrativo”<sup>136</sup>, sobre todo, cuando de la revisión de las problemáticas ha sido evidente que el funcionamiento de los procedimientos administrativos no han sido efectivos para la población refugiada.

A pesar de lo expuesto, también es imperante fortalecer la actividad de la Administración en el tratamiento de los recursos de impugnación que manifiestan el desacuerdo de las personas con las resoluciones que culminan las fases de admisibilidad y elegibilidad, este fortalecimiento debe estar dirigido a la motivación de las resoluciones y evaluación a la efectividad de los recursos en la fase impugnatoria. La Corte Interamericana ha manifestado que “no basta con que [*el recurso*] esté previsto por la Constitución o la ley, o con que sea formalmente admisible, sino que se requiere que sea realmente idóneo para establecer si se ha incurrido en una violación a los derechos humanos y proveer lo necesario para remediarla”<sup>137</sup>.

La funcionalidad de la impugnación en sede administrativa constituye solo una manifestación más de la efectividad de la tutela efectiva en esta vía, que se traduce en la protección de los derechos fundamentales de las personas, y en el caso concreto, en salvaguardar hasta último momento de la realización del derecho de refugio, pues es probable que la Administración no siempre tenga la razón al momento de rechazar a una persona como refugiada. Nuevamente la Defensoría del Pueblo hace una observación al procedimiento, esta vez en la relación del derecho de defensa con el derecho a recurrir:

---

<sup>134</sup> ERJAFE, arts. 174, 176, 178.

<sup>135</sup> Reglamento para la aplicación del derecho de refugio, arts. 47-51.

<sup>136</sup> Ecuador, Código Orgánico General de Procesos, en Registro Oficial, Suplemento, No. 506 (22 de mayo de 2015), art. 300. En adelante se cita este Código como COGEP,

<sup>137</sup> Corte Interamericana de Derechos Humanos, Opinión consultiva OC-18-03 - Condición jurídica y derechos de los migrantes indocumentados, San José de Costa Rica, 17 de septiembre de 2003, p. 110.

Recuérdese que es la autoridad administrativa la que conoce la impugnación, es decir, conoce el proceso nuevamente y revisa si se aplicó o no debidamente el derecho de refugio o se basa en el derecho [ya] fue negado. El derecho a la defensa [en este sentido] es uno de los más deficientes en el procedimiento administrativo, la subjetividad es muy amplia en refugio [...] y la discrecionalidad es lo que más afecta a este procedimiento<sup>138</sup>.

Una necesidad relevante es identificar con claridad cuáles son los nudos críticos que dificultan un despacho adecuado de los recursos de impugnación presentados por las personas solicitantes de refugio pero también activando las acciones judiciales necesarias como la de plena jurisdicción o subjetiva que ampara el derecho subjetivo de la persona presuntamente negado; y, el de anulación objetiva o por exceso de poder por la existencia de un acto que adolece de un vicio legal<sup>139</sup> que fortalezca la generación de precedentes en esta materia y que desde esta jurisdicción se oriente a la Administración a mejorar el procedimiento de refugio. Por ahora la respuesta inmediata es urgir la habilitación de medios efectivos y reales que faciliten, el acceso de las personas refugiadas a la vía judicial, que para estas personas ha sido una alternativa poco utilizada debido a la complejidad de sus procesos y los tiempos de demora que no contemplan aún su situación humanitaria que requiere de una respuesta inmediata.

### **3.2. La garantía del plazo razonable en la resolución de petición de refugio.**

Se ha conocido la estructura el procedimiento administrativo de acceso al refugio y las dificultades suscitadas en las fases de su desarrollo, una de ellas relativa a la demora en la resolución de las peticiones en el procedimiento ordinario, así como los tiempos que comprometen las resoluciones de los recursos administrativos de impugnación. Si bien no se dispone del número específico de casos en espera de resolución, en el capítulo segundo se conoció el número de personas que hasta septiembre de 2016 han sido consideradas por el Estado ecuatoriano como solicitantes de refugio, es decir, personas que han tenido que esperar por una respuesta sobre la determinación del estatuto, situación que se complejiza con la existencia de una única Comisión para la determinación de la condición de refugio encargada de resolver este número de casos a

---

<sup>138</sup> José Luis Guerra, Director General Tutelar de la Defensoría del Pueblo, entrevistado por Verónica Chapaca, en las instalaciones de la institución. Quito, 10 de junio de 2016.

<sup>139</sup> *COGEP*, art. 326, numerales 1 y 2.

nivel nacional; así como, el desconocimiento del número actual de personas en fase de admisibilidad que se encuentran a la espera de ser entrevistadas y/o notificadas con la decisión de admisibilidad de su caso. Este panorama exige contextualizar el significado y sentido de la garantía del plazo razonable en la resolución de las peticiones de refugio, que compromete la protección de la vida de las personas.

La concepción de la garantía del plazo razonable conforme la Convención Americana de Derechos Humanos se vincula fuertemente con el debido proceso, como una garantía procesal esencial en la resolución de asuntos sometidos a conocimiento de una autoridad competente indistintamente de la materia de que se trate, en esta línea el artículo 8 de la Convención establece<sup>140</sup>:

Toda persona tiene derecho a ser oída, con las debidas garantías y dentro de *un plazo razonable*, por un juez o tribunal competente, independiente e imparcial, establecido con anterioridad por la ley, en la sustanciación de cualquier acusación penal formulada contra ella, o para la determinación de sus derechos y obligaciones de orden civil, laboral, fiscal o de cualquier otro carácter.

Puede entenderse entonces que el debido proceso es un derecho fundamental que también es efectivo en el procedimiento para la determinación de la condición de refugiado/a, y que en su deber ser, desde su inicio hasta su cierre se cumple a cabalidad dentro de un momento oportuno y sin dilaciones injustificadas que retrasen la resolución de la controversia o petición a ser resuelta. Sin embargo, todavía persiste la impresión de que esta figura procesal es lo suficientemente amplia e indeterminada que, tanto la jurisprudencia como la doctrina no han sido expresamente concretas en la formulación de una definición de plazo razonable marcada por los elementos circunstanciales (objetivos

---

<sup>140</sup> Tanto el Tribunal Europeo de Derechos Humanos (Caso Ekle vs. Alemania, sentencia de 15 de julio de 1982) como la Corte Interamericana (Caso Suárez Rosero vs. Ecuador, sentencia de 12 de noviembre de 1997) han formulado- apoyándose mutuamente en sus pronunciamientos- elementos que integran al plazo razonable, como se verá más adelante. En tanto las definiciones doctrinales formulan al plazo razonable como un derecho subjetivo constitucional; garantía constitucional de carácter institucional; y, como un derecho humano con protección internacional con amplias características que no se precisarán en el presente trabajo que preferirá enfocarse en la revisión de los elementos jurisprudenciales que han desarrollado las cortes internacionales. Si se desea conocer más sobre la doctrina puede revisarse a Adriá Rodés Mateu, *El derecho a un proceso sin dilaciones indebidas: Estudio de su configuración constitucional y de su restablecimiento en el ordenamiento jurídico español*, (Barcelona: Atelier, 2009), 27; el autor cita a otros doctrinarios como Gimeno Sendra, Riba Trepas y García Pons que también se centran en el análisis de esta figura del debido proceso.

y subjetivos) de los que podría depender esta garantía. Se acogerá, para efectos de la amplitud señalada, una definición planteada por el autor Adriá Rodés Mateu, que expresa:

Cabe definir el derecho a un proceso sin dilaciones indebidas como un derecho fundamental autónomo y al mismo tiempo una garantía procesal dirigida a sus titulares que son todas las personas, tanto físicas (ciudadanos y extranjeros) como jurídicas (privadas y públicas), que pretende tutelar la eficacia temporal del proceso mediante la exigencia a los poderes públicos de su adecuada prestación y observación (instaurando efectivos mecanismos de tutela del derecho al justiciable), y que su reparación, en general, requiere una indemnización a cargo del Estado<sup>141</sup>.

Efectivamente, al derecho a un plazo razonable o un proceso sin dilaciones indebidas le corresponde una adecuada prestación y observación por parte de la autoridad competente encargada de resolver el asunto sometido a su consideración, pero también una participación corresponsable de la parte interesada o que potencialmente puede resultar afectada por la decisión de la autoridad. Estos factores junto a la naturaleza y complejidad de la controversia o asunto a resolver son planteados por la Corte Interamericana como elementos para determinar la razonabilidad del plazo en el cual se desarrolla el proceso, como en su momento lo formuló en el caso *Suárez Rosero vs. Ecuador*<sup>142</sup> categorizándolos de la siguiente forma: a) la complejidad del asunto, b) la actividad procesal del interesado, y c) la conducta de las autoridades judiciales; este último puede entenderse en un sentido más amplio como “la diligencia de las autoridades competentes en la conducción del proceso”<sup>143</sup>.

Los elementos acogidos por la Corte Interamericana requieren imprescindiblemente de análisis y justificaciones objetivas, esto no la excluye del riesgo de existir de por medio criterios y puntos de vista subjetivos y que pueden alejarse de la imparcialidad en la determinación de los elementos señalados, por ejemplo, al establecer en qué momento y por qué un proceso es complejo, cuándo la actividad procesal del interesado es suficiente; y, bajo qué omisiones las diligencias de la autoridad lesionan el plazo razonable en relación con las etapas del proceso.

---

<sup>141</sup> Adriá Rodés Mateu, “El derecho a un proceso sin dilaciones indebidas”, 29.

<sup>142</sup> Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Caso Suárez Rosero vs. Ecuador*, sentencia de fondo, 12 de noviembre de 1997.

<sup>143</sup> La Comisión Interamericana de Derechos Humanos para 1996 se había anticipado en la descripción de estos elementos en su informe No. 12/96, Caso 11.245 (Jorge Alberto Giménez) vs. Argentina, de 01 de marzo de 1996.

El autor Rodés Mateu se apoya en los pronunciamientos del Tribunal Constitucional de España para fundamentar la complejidad de los procedimientos, acoge el criterio de este Tribunal que manifiesta que estos procesos pueden calificarse como tales cuando existe complejidad jurídica y fáctica en el proceso, el primero relacionado en la complejidad de la argumentación de la resolución (que incluye la interpretación y aplicación de las normas del procedimiento interno); y, el segundo, sobre el volumen o complicación de la información que maneja la autoridad obligada a pronunciarse<sup>144</sup>, a éste último se precisará que en los caso de refugio la complejidad puede también deberse a las dificultades de contar con información sobre las localidades de donde las personas refugiadas provienen y que abandonaron por la situación de violencia o persecución desatada así como la validación de los testimonios que las personas exponen ante la autoridad.

La complejidad del procedimiento puede también puede deberse a “la consideración de aspectos como el número de personas implicadas, la situación política y social en la que se desarrolló el procedimiento, la naturaleza del asunto, la necesidad de aportar informes periciales o la relativa facilidad del análisis de los hechos, etcétera”<sup>145</sup>.

En cuanto a la actividad procesal del interesado podría sugerirse una actuación excepcional y de colaboración con la autoridad, sin embargo, el nivel de actuación de la persona interesada, siempre que ésta no sea relevante y decisiva para la consecución del procedimiento, como por ejemplo ser entrevistada para exponer su caso de refugio, no puede constituir justificación suficiente para la demora de la Administración. Este elemento se relaciona con los principios de participación, contradicción y debido proceso, en el que destaca el derecho de defensa de la persona solicitante de refugio; sin embargo, no faculta de ningún modo a la persona para realizar una actividad de mala fe o tendiente a entorpecer o dilatar el procedimiento, actuación que sí puede recaer responsabilidad en la parte interesada de impactar en su perjuicio en el cumplimiento de un plazo razonable.

Por otro lado, la diligencia de las autoridades competentes en la conducción del proceso constituye un elemento que debe analizarse desde la conducta deficiente que la autoridad asume y las consecuencias dañinas que ésta provoca a las partes involucradas

---

<sup>144</sup> *Ibíd.*, 52.

<sup>145</sup> Carlos J. Moreiro, *La invocación del plazo razonable ante el Tribunal de Justicia*, (Madrid: Editorial Dykinson S.L., 2012) 35.

en el proceso. Esta actitud de la autoridad se identifica en suspensiones o en la dilatación innecesaria de la actividad procesal que evidencia un incumplimiento de sus *deberes procesales* en el desarrollo del procedimiento y la dejación en la consecución de principios esenciales como el de concentración, celeridad y economía procesal. Este elemento puede poner en riesgo la resolución de una solicitud de refugio, como se ha visto anteriormente mediante la indeterminación de un tiempo para la resolución y, más preocupante, en las dificultades para la conformación de la Comisión para la determinación de la condición de refugio. Por tanto, es imprescindible que el Estado asuma mayor diligencia en el análisis y resolución de las peticiones de refugio en un plazo suficiente, sin posibilidad de alegación a la debilidad de sus recursos humanos o a la estructura de sus órganos competentes para analizar las peticiones, si no en función de la especificidad individual de cada caso.

En consecuencia, la observancia del plazo razonable en el procedimiento de refugio resulta ser más relevante de lo que se asume en la realidad, pues las demoras en las respuestas afectan directamente a la situación jurídica de las personas solicitantes y su situación humanitaria, de ahí la necesaria revisión de la funcionalidad del procedimiento actual y la efectividad de sus resoluciones en el tiempo adecuado a las condiciones de vida y protección de las personas. La Corte Interamericana de Derechos Humanos se ha pronunciado al respecto manifestando:

El Tribunal considera pertinente precisar, además, que en dicho análisis de razonabilidad se debe tomar en cuenta la afectación generada por la duración del procedimiento en la situación jurídica de la persona involucrada en el mismo, considerando, entre otros elementos, la materia objeto de controversia. Si el paso del tiempo incide de manera relevante en la situación jurídica del individuo, resultará necesario que el procedimiento corra con más diligencia a fin de que el caso se resuelva en un tiempo breve<sup>146</sup>.

En tal sentido y en atención a las condiciones de protección que requieren las personas que solicitan refugio, es innegable la necesidad de un plazo razonable ajustado a estas condiciones en el procedimiento de refugio en el Ecuador, pues de lo contrario el riesgo de lesión de otros derechos fundamentales de las personas solicitantes durante la espera, como integridad física, psicológica, vida, alimentación, trabajo y salud.

---

<sup>146</sup> Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Caso Valle Jaramillo y otros vs. Colombia*, sentencia de fondo, reparaciones y costas, 27 de noviembre de 2008.

Se debe establecer un plazo razonable que permita a las autoridades cumplir con sus obligaciones y examinar todos los elementos que sean relevantes y necesarios para llegar a una decisión correcta. Los solicitantes también requieren de un plazo razonable para ejercer sus derechos y cumplir con sus obligaciones de manera efectiva<sup>147</sup>.

Mejorar las condiciones del procedimiento de refugio, implica mejorar los tiempos de respuesta, evitando el estado de incertidumbre de las personas y grupos familiares cuyas condiciones de vida son precarias, en consecuencia, la garantía del plazo razonable debe a la vez garantizar el ejercicio efectivo de derechos fundamentales de estas personas.

### **3.3. Estándares internacionales en materia de refugio: hacia un procedimiento de acceso al refugio justo y eficiente.**

El desarrollo de esta investigación culmina con la selección y presentación de lineamientos que pueden ser adaptados a las particularidades de la institución del refugio en el Ecuador, lineamientos que se basan en estándares de derecho internacional que en esta materia se han desarrollado y que -a efectos de esta investigación- se centrarán exclusivamente en las recomendaciones para garantizar una debida estructura del procedimiento de acceso al refugio y su efectivo desarrollo.

Existen una variedad de documentos que abordan al derecho de refugio para explicarlo desde sus inicios, exponiendo la amplitud de su definición internacional y el procedimiento para la determinación del estatus, y que continúan actualizándose en virtud de las diversas problemáticas y tendencias que caracterizan las dinámicas de refugio y los flujos de personas refugiadas que en la actualidad ingresan a países *seguros* con el objetivo de salvaguardar la vida e integridad de sí mismas y de sus familias, sin embargo, para esta investigación la selección de los lineamientos acorde a las necesidades nacionales se basará en cinco documentos fundamentales de orden jurisprudencial y otros que sin embargo de carecer de fuerza vinculante para el Ecuador (forman parte del denominado *soft law*) contienen directrices y lineamientos muy valiosos que aportan al fortalecimiento del Derecho Internacional del Refugio. Estos documentos han estudiado la necesidad de un procedimiento *justo y eficiente* a nivel global y regional, estos últimos con mayor acercamiento a la realidad del refugio en América Latina.

---

<sup>147</sup> Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, *Mejorando los procedimientos de asilo: análisis comparativo y recomendaciones legales y prácticas*, (ACNUR: Bruselas, 2010), 56.

### **3.3.1. Manual y Directrices sobre procedimientos y criterios para determinar la condición de refugiado**

Este primer documento de naturaleza no vinculante<sup>148</sup> alienta a los Estados suscriptores de la Convención de 1951 a mejorar sus procedimientos de *identificación* de personas refugiadas, en este sentido, si bien la Convención sobre el estatuto de refugio no establece las características de un procedimiento justo y eficiente que califique las solicitudes de refugio, el manual recomienda a los Estados contratantes de la Convención a fundar sus procedimientos en su estructura constitucional, sin embargo, delimita el área del Derecho Administrativo como rama a la cual deben ajustarse dichos procedimientos.

De igual, manera debe resaltarse que para la buena realización de este procedimiento debe contarse con personal idóneo para su manejo, personal capacitado y sensibilizado en las necesidades y dificultades particulares de las personas solicitantes. Finalmente sugiere que los procedimientos deben observar en todo momento garantías como: informar debidamente a la persona solicitante sobre el procedimiento a seguirse; la comprensión del principio de no devolución en cualquier etapa del procedimiento; la asistencia legal y de interpretación necesaria para que la persona solicitante exponga su caso; la identificación de la autoridad competente ante quien el solicitante expone su caso; el otorgamiento de documentación oficial que acredite a la persona como solicitante y refugiada; y, plazos razonables para que la persona tenga oportunidad de impugnar la decisión de la autoridad de negar su petición de refugio.

Como puede verse son esenciales las garantías del derecho a la defensa que deben asistir a las personas solicitantes de refugio, enfatizando en todo momento en la condición de vulnerabilidad en la que se encuentra la persona y sus necesidades específicas de protección que pueden. Estas garantías coinciden plenamente con las garantías del derecho a la defensa establecida en la Constitución de la República, por tanto, aplicables sin omisión alguna al procedimiento de acceso al refugio en el Ecuador.

---

<sup>148</sup> Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, *Manual y Directrices sobre procedimientos*, 42.

### **3.3.2. Procesos de asilo, procedimientos de asilo justos y eficientes – Mejorando los procedimientos de asilo: análisis comparativo y recomendaciones legales y prácticas**

De manera similar, la Organización de las Naciones Unidas, a través de su agencia para los Refugiados, ACNUR, ha elaborado otros documentos similares para fortalecer los procesos de refugio a nivel mundial, dos documentos principales son: (i) *Procesos de asilo, Procedimientos de asilo justos y eficientes*<sup>149</sup>; y, (ii) *Mejorando los procedimientos de asilo: análisis comparativo y recomendaciones legales y prácticas*<sup>150</sup>, ambos sin fuerza vinculante para los Estados pero de gran valor jurídico que describen las problemáticas suscitadas en torno a los procedimientos de refugio en diversos países y refieren una serie de recomendaciones relacionados a temas procesales y de fondo en cuanto a la petición de refugio. Particularmente a elementos procesales se destaca:

- a. Reiteran que las bases del procedimiento se colocan en los estándares nacionales de derecho administrativo, que le dan forma y contenido. Sin embargo, el procedimiento debe inspirarse en las responsabilidades asumidas por el Estado al suscribir instrumentos internacionales y regionales de refugio y derechos humanos.
- b. La creación de procedimientos justos y eficientes que produzcan una distribución igual de las responsabilidades, al tiempo que sea capaz de identificar adecuadamente a las personas sobre las cuales el Estado tiene la responsabilidad de brindar protección, sobre contextos migratorios como los flujos de migrantes que no merecen la protección internacional, las víctimas de trata y tráfico de personas; y, las personas que merecen acceder al procedimiento y ser reconocidas como refugiadas. En este sentido, el fortalecer un procedimiento único mediante las buenas prácticas suscitadas en otros países que han facilitado la identificación de personas que merecen el refugio,

---

<sup>149</sup> Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, *Procesos de asilo, Procedimientos de asilo justos y eficientes*, (ACNUR: 31 de mayo de 2001).

<sup>150</sup> Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, *Mejorando los procedimientos de asilo: análisis comparativo y recomendaciones legales y prácticas*, (ACNUR: Bruselas, 2010).

evita la proliferación de procedimientos complejos y excesivamente costosos para los Estados.

- c. Los procedimientos justos y eficientes constituyen un elemento esencial en la aplicación plena e integral de la Convención<sup>151</sup>, de tal forma que el procedimiento esté adaptado, conforme la estructura de análisis de casos y el rol idóneo para el personal y autoridades, para la identificación de los elementos esenciales que configuran el derecho de refugio y los principios internacionales que lo protegen, llegando así a una decisión justa y eficiente.
- d. En el criterio de los procedimientos justos y eficientes, los procesos de admisibilidad únicamente pueden adaptarse a los procedimientos de refugio para considerar el mérito de la solicitud en el país de refugio, y no son efectivos en la valoración del fondo de la solicitud. En este sentido, la comprensión de la fase de admisibilidad en el caso ecuatoriano debe revisarse, puesto que sí constituye un fase en la que se realiza una valoración de fondo de la solicitud, estando el/la oficial de admisibilidad autorizado para elaborar un informe técnico que servirá de base al/la directora/a de Refugio para decidir sobre el asunto.
- e. Se sugiere que en la valoración de las solicitudes manifiestamente infundadas, abusivas o ilegítimas, puede preverse procedimientos acelerados y expeditos que toquen el fondo o el elemento sustancial de la solicitud, es decir, que realicen una valoración individual de las circunstancias específicas del solicitante. Como se señaló en el literal anterior, los procedimientos de admisibilidad cuya estructura no siempre está dada para analizar el fondo de la solicitud, no constituyen procedimientos adecuados para estos análisis y pueden excluir de la protección a personas que sí merecen ser reconocidas como refugiadas.
- f. Un procedimiento justo y eficiente cuenta con mecanismos funcionales para la valoración de la información del país de origen del solicitante, esta información que indaga el Estado debe ser confiable, objetiva y actualizada

---

<sup>151</sup> Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, *Procesos de asilo*, 3.

que provenga de diversas fuentes, al momento de contrastarla con la versión de la persona que solicita refugio.

- g. Los procedimientos de refugio deben contemplar respuestas efectivas (sin posibilidad de vulneración del derecho) ante la presentación de solicitudes fuera del plazo oficialmente establecido, el elemento justo del procedimiento no debe permitirse la aplicación automática y mecánica de plazos, pues constituye una negativa a la debida consideración a la petición, posición contraria a la protección internacional.
- h. Garantizar la efectiva consideración a las peticiones de refugio en las zonas de control fronterizo: terrestre, aéreo, fluvial y marítimo. Las autoridades encargadas de estas zonas deben estar capacitadas y sensibilizadas para atender y dar respuesta oportuna a las peticiones que llegaren a su conocimiento. No debe considerarse a estas zonas como estériles privadas de estos procedimientos.
- i. Una práctica adicional que se recomienda, particularmente valiosa para los oficiales de frontera y otros funcionarios que trabajan con solicitantes de refugio, es la de realizar capacitaciones que incluyan técnicas adecuadas de entrevista y los principios relevantes de protección de refugiados. Estos funcionarios deben tener conocimiento de la existencia de grupos con necesidades especiales de protección, tales como las víctimas de tortura, mujeres, niños, en particular aquellos que han sido separados de sus familias, y personas mayores<sup>152</sup>.
- j. Por otra parte, la garantía de revisión de las decisiones que niegan las peticiones de refugio previo al inicio de procesos de deportación o devolución fuera de las fronteras del país de refugio y el derecho a una resolución debidamente motivada en elementos de hecho y de derecho que informe adecuadamente al solicitante sobre los fundamentos del Estado para negar su petición.
- k. Finalmente, un elemento esencial en los procedimientos de refugio es la identificación clara de las autoridades encargadas de determinar la condición

---

<sup>152</sup> Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, *Procesos de asilo*, 7.

de refugiada a una persona. Existen procedimientos, como en el caso ecuatoriano, en los cuales su complejidad dificulta conocer a la autoridad competente encargada de resolver la petición de refugio y esto, posteriormente, genera dificultades en el ejercicio del derecho a la defensa de las personas solicitantes.

### **3.3.3. Caso Familia Pacheco Tineo vs. Estado Plurinacional de Bolivia - Movilidad Humana, estándares interamericanos**

Finalmente, en el contexto interamericano tanto la Comisión como la Corte Interamericana de Derechos Humanos han ratificado la importancia de garantizar procedimientos de refugio basados en los postulados del derecho al debido proceso, y particularmente, en el derecho de defensa. Uno de los primeros casos emblemáticos en materia de refugio que han sido revisados por la Corte Interamericana de Derechos Humanos es el de la familia Pacheco Tineo<sup>153</sup>, que en su condición de refugiados fueron expulsados al país en donde su vida corría peligro, por órdenes de autoridades bolivianas, con este antecedente la Corte emitió una serie de recomendaciones a los Estados americanos para fortalecer sus procedimientos de refugio y garantizar la efectividad del derecho.

A nivel interamericano la multiplicidad de procedimientos complejiza una estandarización regional de acceso al refugio, sin embargo, ambos órganos internacionales han marcado estándares procedimentales para la región en esta materia, basados en las directrices generadas por el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), en este sentido han expresado que “las personas solicitantes de asilo deben tener acceso a procedimientos 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”<sup>154</sup>. En particular, la Corte y la Comisión Interamericana coinciden en exhortar a los Estados a contemplar las garantías de defensa y protección en beneficio de las personas solicitantes, entre las principales:

---

<sup>153</sup> Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso Familia Pacheco Tineo vs. Estado Plurinacional de Bolivia, Sentencia de excepciones preliminares, fondo, reparaciones y costas, 25 de noviembre de 2013

<sup>154</sup> CIDH, “Movilidad Humana”, 213.

- a. Derecho a contar con un intérprete que permita a la persona solicitante presentar una petición en su idioma natural.
- b. Derecho a contar con orientación, asistencia y patrocinio jurídico para someter su solicitud ante las autoridades y durante el desarrollo del procedimiento.
- c. La identificación de una autoridad de refugio competente para resolver las peticiones de refugio. En el caso de Ecuador, debe existir una clara definición de las competencias de la Comisión para la determinación de la condición de refugio y el/la directora/a de Refugio.
- d. Todas las resoluciones de los órganos o las autoridades competentes deben estar motivadas, de tal manera que esta motivación sea un elemento claro y suficiente para que el solicitante conozca con amplitud los motivos por los cuales su petición ha sido acogida o rechazada por el Estado.
- e. La protección y confidencialidad de la información de la persona solicitante. La reserva de esta información debe basarse en la protección de la persona y evitar de cualquier forma su difusión. En este punto cabe señalar que la confidencialidad debe incluso ser garantizada respecto del país de origen del solicitante. La omisión de este deber, constituye una violación al principio de no devolución de la persona.
- f. Finalmente, también la Corte reitera la obligación de los Estados de conceder plazos razonables e información suficiente al solicitante respecto a la presentación de recursos de impugnación. La Corte exhorta a los Estados a conceder un efecto suspensivo a la presentación de los recursos, de tal forma que no constituya un riesgo para las solicitantes una potencial devolución mientras espera una respuesta de la Administración. Es menester mencionar que este efecto debe ser analizado y fortalecido en la etapa de admisibilidad de las peticiones, debido a que las personas no cuentan una situación jurídica definida mientras se encuentran en esta etapa, siendo un riesgo constante su devolución y vulneración de sus derechos esenciales.

Los lineamientos para un procedimiento justo y eficiente que acoja estándares globales y regionales de formulación de los procedimientos no son situaciones alejadas a la realidad de los países americanos como los casos de Argentina y Costa Rica, que buscan generar procedimientos de refugio más eficientes y garantistas de los derechos de las personas.

La experiencia argentina en materia de refugio se inicia –a diferencia de Ecuador– en el bajo número de refugiados que reporta este país<sup>155</sup>, este contexto hace posible que Argentina pueda contar con un procedimiento de refugio accesible pues el número de solicitudes no representa una cantidad desbordante que puedan evidenciar problemáticas en la estructura de su procedimiento. Sin embargo, merece rescatar las buenas prácticas procesales que este país ha desarrollado en materia de refugio. En Argentina opera la Ley General de Reconocimiento y Protección al Refugiado establece un trámite de carácter administrativo que reconoce la participación del solicitante en cuanto a la aportación de documentación que ayude a establecer su condición de refugiado, por su parte la Comisión Nacional para los Refugiados, adscrita al Ministerio del Interior, es la encargada de receptor la solicitud y en el plazo de 20 días coordinar todo lo relacionado con la entrega de documentación que permita al solicitante movilizarse así como la comunicación a las Secretarías de Estado competentes para la atención de las necesidades básicas del solicitante y su familia.

Este procedimiento incluye la tramitación de un permiso de trabajo temporal que le permitirá a la persona buscar una fuente de empleo mientras espera la resolución de la Comisión. Resalta en este procedimiento que toda persona que llegare a solicitar refugio ante la autoridad competente es admitida directamente como solicitante de refugio. El trámite permite que el solicitante acceda a servicios de traducción y asistencia jurídica gratuita para el seguimiento de su petición, servicios que son brindados inclusive en la etapa de impugnación en caso de que su petición fuere negada. Se muestra un procedimiento aparentemente garante de la protección internacional en la que ha insistido la Comunidad Internacional, que incluye la garantía de estabilidad (permanencia) y no devolución de la población solicitante de refugio.

---

<sup>155</sup> Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, “El ACNUR en el sur de América”. Consulta: 28 de febrero de 2017 <<http://www.acnur.org/t3/index.php?id=1429>>.

Por su parte, la situación de Costa Rica<sup>156</sup>, además de asimilarse al contexto argentino, por el bajo número de personas refugiadas que acoge, también se caracteriza por no reconocer la definición de refugiado que establece la Declaración de Cartagena, es decir, las personas solicitantes de refugio que aleguen su desplazamiento debido a la violencia generalizada no son consideradas por este país para el reconocimiento del estatus de refugiado.

A pesar de estas dificultades el sistema de refugio en este país establece un procedimiento que describe principios clave como el debido proceso, ayuda administrativa y enfoque de género. El principio de “no devolución” aparece en la definición que se hace sobre el solicitante de refugio. Destaca la posibilidad de presentación de solicitudes de refugio a mujeres víctimas de violencia basada en género, sin embargo, para este caso se genera una obligación para la solicitante de documentar en todo sentido este hecho. Un particularismo de este procedimiento se observa la posibilidad de que la persona solicitante de refugio que sea aprehendida para investigaciones pueda contar con todas las facilidades posibles para ser escuchado por las instancias competentes en materia de refugio, teniendo la responsabilidad las autoridades que ejecutan la aprensión de comunicar sin reparos a la unidad de refugio y organizaciones que trabajen en el tema y que estén en posibilidad de brindar ayuda. Respecto del procedimiento es de índole administrativo y entre las garantías mínimas que se señalan están que el solicitante porte un documento provisional mientras se resuelve su situación y el derecho a impugnar la resolución administrativa en caso de que se niegue su petición, se reconoce el derecho al trabajo a los solicitantes.

Estos procedimientos se han formulado en virtud de la experiencia de refugio que cada uno de estos países ha vivido y observando las sugerencias que principalmente han venido del ACNUR, la Comisión y la Corte Interamericana. Los procedimientos de refugio deben ser accesibles, justos y eficientes en cualquier país que haya suscrito la Convención sobre el Estado de los Refugiados, proyectados en un panorama de ejercicio efectivo de los derechos fundamentales de las personas pero también en un sincero reconocimiento de las capacidades de los países de refugio, lo cual no obedece de ninguna

---

<sup>156</sup> Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, “El ACNUR en Costa Rica”. Consulta: 28 de febrero de 2017 < <http://www.acnur.org/donde-trabaja/america/costa-rica/>>

forma a limitaciones de los derechos y garantías fundamentales, si no a la generación de expectativas y proyecciones acordes a la realidad de cada país.

Este exhorto se corresponde con las limitaciones que todavía presenta el Ecuador en su procedimiento y en la ausencia de programas integrales de atención humanitaria a las personas refugiadas, la identificación de estos vacíos serán el primer paso para la formulación de un procedimiento garantista que cubra las necesidades más prioritarias que envuelven a las solicitudes de refugio y fortalecer la efectividad de la respuesta. Al final de este trabajo debe mencionarse que la esperanza de mejorar el procedimiento que el Estado ecuatoriano ya tiene se enfocan ahora con la nueva Ley Orgánica de Movilidad Humana que en los próximos meses, luego de los trámites oficiales, será publicada y cambiará en varios frentes la actual política migratoria, entre ellos, la observancia del derecho al debido proceso en el procedimiento de refugio, el cual deberá transversalizarse en la reglamentación que merezca el nuevo procedimiento.

## Conclusiones

La elaboración de este trabajo inició en un contexto de cambios en la normativa legal que regula la migración en el Ecuador, también denominada derecho a la movilidad humana en uso del lenguaje constitucional. Durante el desarrollo de la investigación se aprobó la Ley Orgánica de Movilidad Humana que incorporó un capítulo dedicado a “las personas en protección internacional” que a su vez incluyó un artículo destinado a las garantías del debido proceso en el procedimiento de determinación de la condición de refugiado/a en el Ecuador, que hasta la presente fecha no han sido aplicados.

Pese a este avance normativo suscitado en el 2017, los procedimientos de determinación de la condición de refugiado/a en el país continúan regulándose –como ha sucedido desde hace cuarenta décadas- a través de un decreto ejecutivo que contiene un *reglamento para la aplicación del derecho de refugio en el Ecuador*. Tal como se titula este reglamento, el Estado ha otorgado asombrosamente la regulación de un derecho constitucional, como lo es el refugio, a una norma reglamentaria, desconociendo de manera cómplice el principio de reserva de ley que debe ser observado en el desarrollo de los derechos fundamentales.

La fuerza normativa que este reglamento ha tenido sobre el refugio, incluso al nivel de la Constitución, ha permitido que de manera irresponsable y arbitraria, en esta norma se definan derechos, autoridades y procedimientos para cumplir con el compromiso internacional de protección a las personas refugiadas. Sin embargo, contrariamente a esta finalidad, el reglamento se ha posicionado como un instrumento para controlar el flujo de refugiados que ingresan al país y son reconocidos por el Estado, permitiéndole a la autoridad administrativa encargada de la materia, disponer de un procedimiento vulnerable a cualquier cambio, complicando su accesibilidad a las personas que desean solicitar refugio.

Tal como se encuentra estructurado actualmente el procedimiento de refugio conforme lo dispone el reglamento, no posibilita la participación activa de la persona solicitante para formular su petición en los términos que visibilicen su condición de riesgo en el país de origen. Esto en virtud de la existencia de dos fases y dos autoridades para

evaluar la pertinencia de la solicitud de refugio, escenario que resulta cuestionable al tratarse de peticiones relacionadas al riesgo que corre la vida e integridad de la persona.

En relación con las fases para determinar la condición de persona como refugiada, la implementación de la fase de admisibilidad no ha cumplido con su finalidad de considerar el mérito de la solicitud, por el contrario, esta fase se ha convertido en un filtro mal adaptado para analizar el fondo de las solicitudes de refugio, facultad que no le corresponde ejercer a la autoridad de admisibilidad ni el proceso es el adecuado.

La estructura del procedimiento de refugio que está vigente en el Ecuador ha provocado la saturación de solicitudes y demoras en la tramitación, generando graves situaciones de vulneración de los derechos de las personas solicitantes, desde el incumplimiento de las garantías del debido proceso, los plazos razonables para resolver las peticiones y la dificultad de derechos esenciales como salud, educación y trabajo debido a la falta de documentación y/o la poca credibilidad de los documentos de refugio que dan las instituciones públicas y privadas.

El incumplimiento de plazos razonables en la resolución de solicitudes (se han presentado casos en espera de 5 a 8 años) y la falta e indebida motivación de las resoluciones han afectado drásticamente la credibilidad y confianza en el debido proceso y el sistema procesal ecuatoriano.

De igual manera, la aplicación de criterios jurídicos antojadizos de la autoridad de refugio en la aplicación de plazos para ejercer el derecho a recurrir en la vía administrativa afecta abierta y directamente a la seguridad jurídica que garantiza la Constitución de la República a las personas que se encuentran en el territorio ecuatoriano.

El sistema de refugio en el Ecuador requiere una reforma urgente y comprometida con la situación humanitaria de la población en necesidad de protección internacional, más aún cuando el país se ha declarado como el primero en América Latina en acoger el mayor número de refugiados, que da la pauta para iniciar esta tarea debido al altísimo número de personas en espera de que su resolución sea atendida por una autoridad competente y conocedora del derecho de refugio así como a través de un procedimiento alineado a las condiciones humanitarias de estas personas. Tal como lo ha señalado la Corte Constitucional, estos procedimientos no deben tender a empeorar la situación de la persona solicitante de refugio.

## Bibliografía

### Publicaciones

- Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, *Manual y directrices sobre 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*, reed. Ginebra: UNHCR-ACNUR, 2011.
- Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, *Procesos de asilo, Procedimientos de asilo justos y eficientes*. S.l.: ACNUR, 31 de mayo de 2001.
- Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, *Mejorando los procedimientos de asilo: análisis comparativo y recomendaciones legales y prácticas*. Bruselas: ACNUR, 2010.
- Alvarado V., Adolfo. *Debido proceso versus pruebas de oficio*. Bogotá: Editorial Temis S.A., 2004.
- Ávila Santamaría, Ramiro. *Los derechos y sus garantías: ensayos críticos*. 1a. ed. Quito: Centro de Estudios y Difusión del Derecho Constitucional, 2012.
- Brewer-Carías, Allan R. *Derecho Administrativo*. t. I. Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 2005.
- Brito Ruiz, Fernando. “El debido proceso en las actuaciones administrativas”. En Jaime Vidal Perdomo, Viviana Díaz Perilla y Gloria Amparo Rodríguez, edit., *Temas de Derecho Administrativo Contemporáneo*, 390-410. Bogotá: Universidad del Rosario, 2005.
- Colombo C., Juan. “El debido proceso constitucional”. En Jan Woischnik, *Anuario de Derecho Constitucional Latinoamericano*, t. I. Montevideo: Konrad-Adenauer-Stiftung A.C., 2004.
- Comadira, Julio R. *Derecho Administrativo: Acto administrativo, procedimiento administrativo. Otros Estudios*. 2ª. ed. amp. Buenos Aires: LexisNexis, 2004.
- Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Movilidad Humana, Estándares interamericanos, OAS: 31 de diciembre de 2015.
- Dromi, Roberto. *Sistema y valores administrativos*. 1a ed. Buenos Aires/Madrid, Ciudad Argentina: Editorial de Ciencia y Cultura, 2003.

- Esparza L., Iñaki. *El principio del proceso debido*. Barcelona: Bosch, 1995.
- Fernández, Tomás Ramón. *Sobre los límites constitucionales del poder discrecional*. España: Revista de Administración Pública, 2012.
- Ferrajoli, Luigi. “Garantías constitucionales”. En Raúl Gustavo Ferreyra y Andrés Gil Domínguez, dir., *Revista Argentina de Derecho Constitucional*, núm. 2, 39-59. Buenos Aires: Ediar, 2000.
- Ferrajoli, Luigi. *Garantismo, Una discusión sobre derecho y democracia*. Madrid: Trotta, 2006.
- Ferreyra, Raúl G. *Notas sobre derecho constitucional y garantías*. Buenos Aires: Ediar, 2001.
- Flores Dapkevicius, Rubén. *Manual de Derecho Público: Derecho Administrativo*. t. II. Buenos Aires: Euros Editores S.R.L., 2007.
- Flores Giménez, Fernando. “Los derechos constitucionales en el procedimiento administrativo”. En Marco Morales Tobar, coord., *Descentralización. Administración Pública y Constitución*, 87-104. Quito: Corporación Editora Nacional, 2005.
- García de Enterría, Eduardo y Tomás Ramón Fernández. *Curso de Derecho Administrativo*. t. II. España: Civitas, 2011.
- Garrido Falla, Fernando, Alberto Palomar Olmeda y Herminio Losada González. *Tratado de Derecho Administrativo*. 14a. ed., vol. 1. Madrid: Grupo Anaya S.A., 2005.
- Gómez Sanchís, Daniel. *Principios, sujetos y actos del procedimiento administrativo*. Buenos Aires, 1996. En Rubén Flores Dapkevicius, “Manual de Derecho Público: Derecho Administrativo”. t. II (2007):180.
- Gordillo, Agustín. *Tratado de Derecho Administrativo*. t. 4. Buenos Aires: Fundación de Derecho Administrativo, 2010.
- Gozaíni, Osvaldo A. *Debido proceso constitucional: El debido proceso*. Buenos Aires: Rubinzal-Culzoni Editores, 2006.
- Linares, Juan Francisco. *Razonabilidad de las leyes: El debido proceso como garantía innominada en la Constitución Argentina*. Buenos Aires, 1970. En Jaime Orlando Santofímio G., “Tratado de Derecho Administrativo”, t. 2 (2003): 61.

- Manzano S., Angela. *La prueba en el procedimiento administrativo*. Barcelona: Editorial Bosch S.A., 2013.
- Marcilla, Gema, edit. *Constitucionalismo y garantismo*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 2009.
- Martins, Daniel Hugo. *Tratado de Derecho Administrativo I*. 8a. ed. Montevideo: Fundación de Cultura Universitaria, 2002.
- Morales Tobar, Marco. *Manual de Derecho Procesal Administrativo*. Quito: Corporación de Estudios y Publicaciones, 2011.
- Moreiro, Carlos J. *La invocación del plazo razonable ante el Tribunal de Justicia*. Madrid: Editorial Dykinson S.L., 2012.
- Morello, Augusto M. *El proceso justo*. 2a ed. La Plata: Lexis Nexis, 2005.
- Muñoz Machado, Santiago. *Tratado de Derecho Administrativo y Derecho Público General: La actividad administrativa*. 1a. ed., vol. 4. Madrid: Iustel, 2011.
- Petit G., Luis A., *Estudios sobre el debido proceso*. Caracas: Ediciones Paredes, 2011.
- Prieto, Luis, “El Constitucionalismo de los Derechos”, en Miguel Carbonell, ed., *Teoría del neoconstitucionalismo. Ensayos escogidos*, Madrid: Trotta, 2007.
- Quintero C., María. *De la Constitución al proceso*. Bogotá: Leyer Editorial, 2001.
- Rodés M., Adriá. *El derecho a un proceso sin dilaciones indebidas: Estudio de su configuración constitucional y de su restablecimiento en el ordenamiento jurídico español*. Barcelona: Atelier, 2009.
- Santofimio G, Jaime Orlando. *Tratado de Derecho Administrativo*. t. 2. Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 2003.
- Schmidt-Assmann citado por Roberto Dromi. *Acto administrativo*. 4a. ed. Madrid: Hispania Libros, 2008.
- Vargas Rozo, Oscar Eduardo. “Discrecionalidad administrativa: naturaleza, límites y garantías ciudadanas”. En Jaime Vidal Perdomo, Viviana Díaz Perilla y Gloria Amparo Rodríguez, edit. *Temas de Derecho Administrativo Contemporáneo*, 339-374. Bogotá: Universidad del Rosario, 2005. Viver Pi-Sunyer, Carles y Héctor López Bofill. *Jurisdicción constitucional y judicial en el Recurso de Amparo*. Valencia: Tirant Lo Blanch, 2006.

## **Normativa**

Constitución de la República del Ecuador [2008]. [Quito]: Registro Oficial, No. 449, de 20 de octubre de 2008.

Constitución Política de la República del Ecuador [1998]. [Quito]: Registro Oficial, No. 1, de 11 de agosto de 1998.

Constitución Política [1978, Codificada 1997]. [Quito]: Registro Oficial, No. 2, de 13 de febrero de 1997.

Ecuador, Código Civil en Registro Oficial Suplemento No. 46 (Quito, 24 de junio de 2005, última modificación 22 de mayo de 2016).

Ecuador: Presidencia de la República, “Estatuto del Régimen Jurídico Administrativo de la Función Ejecutiva” [Quito]: Lexis, s.f.

Ecuador: Presidencia de la República, “Reglamento para la aplicación en el Ecuador de las normas contenidas en la Convención de 1951 sobre el Estatuto de los Refugiados y en su Protocolo de 1967” [1987]. Decreto Ejecutivo 3293 publicado en el *Registro Oficial*, No. 782, de 30 de septiembre de 1987.

Ecuador: Presidencia de la República, “Reglamento para la aplicación de las normas contenidas en la Convención de Ginebra de 1951 sobre el Estatuto de los Refugiados y en su Protocolo de 1967” [1992]. Decreto Ejecutivo 3301 publicado en el *Registro Oficial*, No. 933, de 12 de mayo de 1992.

Ecuador: Presidencia de la República, “Reformas al Decreto Ejecutivo No. 3301 de 6 de mayo de 1992” [2009]. Decreto Ejecutivo 1635 publicado en el *Registro Oficial*, No. 565, de 12 de abril de 2009.

Ecuador. Presidencia de la República. “Reglamento para la aplicación en el Ecuador del derecho de refugio establecido en el Art. 41 de la Constitución de la República, las normas contenidas en la Convención de las Naciones Unidas de 1951 sobre el Estatuto de los Refugiados y en su Protocolo de 1967” [2012]. Decreto Ejecutivo 1182 publicado en el *Registro Oficial*, No. 727, de 19 de junio de 2012. Convención sobre el Estatuto de los Refugiados (1951).

Protocolo sobre el Estatuto de los Refugiados (1967).

Declaración de Cartagena sobre Refugiados (1984).

## **Jurisprudencia**

Ecuador. Corte Constitucional del Ecuador, [Sentencia que declara la inconstitucionalidad parcial por el fondo del Reglamento para la aplicación en el Ecuador del derecho al refugio], en *Sentencia No. 002-14-SIN-CC*, 14 de agosto de 2014.

Ecuador. Corte Constitucional del Ecuador, [Sentencia que acepta la Acción Extraordinaria de Protección presentada por Alberto García Martínez, por la vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva en los derechos al refugio y no devolución] en *Sentencia No. 090-15-SEP-CC*, 25 de marzo de 2015.

Ecuador, Ex Tribunal Constitucional del Ecuador, [Sentencia por Acción de Amparo Constitucional Nro. 0106-2005-RA, propuesto por Jorge Cortez Pinzón, en contra del Ministerio de Relaciones Exteriores], 11 de mayo de 2006.

Ecuador, Ex Tribunal Constitucional del Ecuador, [Sentencia por Acción de Amparo Constitucional Nro. 0235-2005-RA, propuesto por Jhon Edwin Salazar García en contra del Ministerio de Relaciones Exteriores], 10 de agosto de 2006.

Ecuador, Ex Tribunal Constitucional del Ecuador, [Sentencia por Acción de Amparo Constitucional Nro. 0236-2005-RA, propuesto por Luis Fernando García Monsalve en contra del Ministerio de Relaciones Exteriores], 15 de mayo de 2006.

Ecuador, [Sentencia por Acción de Amparo Constitucional Nro. 0598-2005-RA, propuesto por Danilo Ángel Moreno Peralta en contra del Ministerio de Relaciones Exteriores], 05 de febrero de 2007.

Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso Baruch Ivcher Bronstein vs. Perú, Reparaciones y costas, 06 de febrero de 2001.

Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso Valle Jaramillo y otros vs. Colombia, sentencia de fondo, reparaciones y costas, 27 de noviembre de 2008.

Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso Suárez Rosero vs. Ecuador, sentencia de fondo, 12 de noviembre de 1997.

Corte Interamericana de Derechos Humanos, Opinión consultiva OC-18-03 - Condición jurídica y derechos de los migrantes indocumentados, San José de Costa Rica, 17 de septiembre de 2003.

Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Informe No. 12/96, Caso 11.245 (Jorge Alberto Giménez) vs. Argentina, de 01 de marzo de 1996.

Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso Familia Pacheco Tineo vs. Estado Plurinacional de Bolivia, Sentencia de excepciones preliminares, fondo, reparaciones y costas, 25 de noviembre de 2013

### **Páginas web/internet**

Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, “Ecuador, Hoja informativa, Septiembre 2016”. Consulta: 03 de octubre de 2016. <[http://www.acnur.org/fileadmin/scripts/doc.php?file=fileadmin/Documentos/RefugiadosAmericas/Ecuador/2016/ACNUR\\_ECU\\_General\\_2016\\_Sept\\_Esp](http://www.acnur.org/fileadmin/scripts/doc.php?file=fileadmin/Documentos/RefugiadosAmericas/Ecuador/2016/ACNUR_ECU_General_2016_Sept_Esp)>

Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, “Perfil de las operaciones regionales 2016 – Oriente Medio y Norte de África”. Consulta: 03 de octubre de 2016. <<http://www.acnur.org/donde-trabaja/oriente-medio-y-norte-de-africa/>>

Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, “Protección de los refugiados – Guía sobre el Derecho Internacional de los Refugiados”. Consulta: 15 de octubre de 2016. <<http://www.acnur.org/t3/fileadmin/Documentos/Publicaciones/2012/8951.pdf>>

Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana, “Porcentaje histórico de refugiados reconocidos por el Ecuador”. Consulta: 25 de febrero de 2017 <<http://www.cancilleria.gob.ec/ecuador-comprometido-con-las-personas-en-condicion-de-refugio/>>

### **Entrevistas**

José Luis Guerra, Director General Tutelar de la Defensoría del Pueblo, entrevistada por Verónica Chapaca, en las instalaciones de la institución. Quito, 10 de junio de 2016.

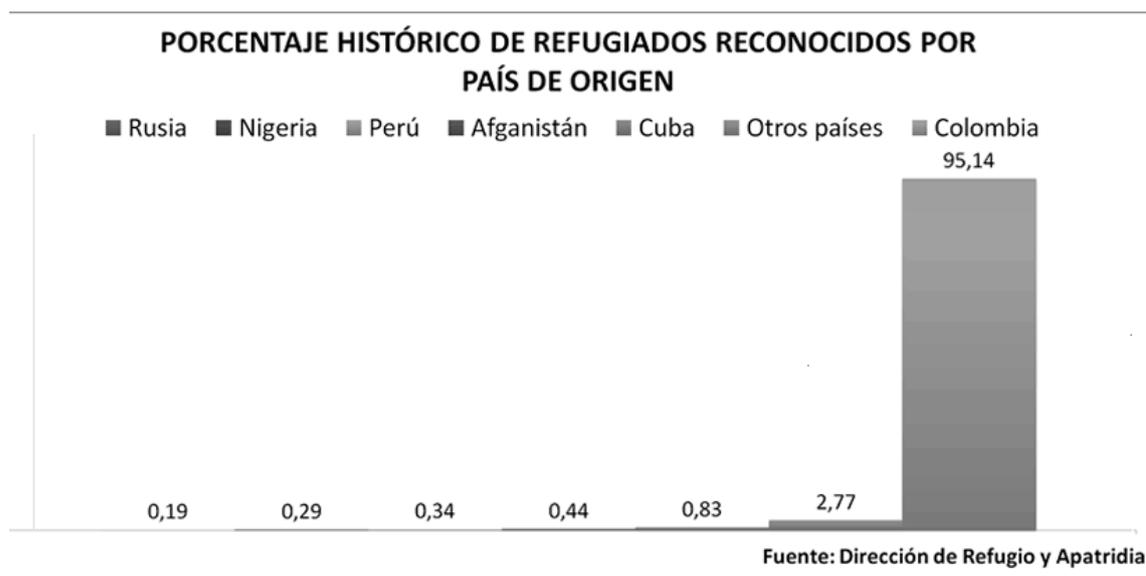
Verónica Machuca, delegada de la Dirección de Refugio, entrevistada por Verónica Chapaca, a través de videoconferencia. Quito, 28 de junio de 2016.

Gabriela García, coordinadora jurídica del Servicio Jesuita a Refugiados Ecuador, entrevistada por Verónica Chapaca, en las instalaciones de la organización. Quito, 06 de julio de 2016.

## Anexo I

Información estadística oficial publicada en la página web del Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana (consulta: 25 de febrero de 2017)

Cuadro 1



Cuadro 2

REFUGIADOS RECONOCIDOS PERÍODO 1989 - 2016			
Fuente: Dirección de Refugio y Apatridia			
Año	Total Personas	Hombres	Mujeres
1989-2006	18.227	9.735	8.492
2007	2.321	1.210	1.111
2008	4.325	2.229	2.096
2009	22.881	11.995	10.886
2010	7.429	3.860	3.569
2011	2.310	1.264	1.046
2012	1.391	750	641
2013	850	439	411
2014	339	162	177
2015	180	104	76
2016	76	37	39
<b>Total</b>	<b>60.329</b>	<b>31.785</b>	<b>28.544</b>

## **Anexo II**

### **Entrevista Abg. José Luis Guerra, Director General Tutelar de la Defensoría del Pueblo del Ecuador (10 de junio de 2016)**

#### **¿Los procedimientos administrativos deben observar al debido proceso en un sentido amplio?**

Los procesos administrativos deben prever la posibilidad de generar especificidad en función de lo que se va a administrar, los procesos administrativos se adecuan a la finalidad, pero esto no debería vulnerar ningún principio del debido proceso, hay que tener en cuenta también que esto se encuentra en relación con el principio de favorabilidad de la persona interesada de participar en el procedimiento administrativo.

#### **¿Cuál es su criterio con relación al procedimiento administrativo que determina la condición de refugiado?**

Es importante comprender que en los procedimientos que se relacionan a la determinación de un derecho hay una contraposición de partes, hay una fase probatoria y va a pasar por una consideración subjetiva de la autoridad, en este punto los principios aplicables a los procedimientos administrativos no deben ir en contra del debido proceso. En el refugio, [la Administración] trata de ser objetiva en el marco de una lógica procedimental, quitando de alguna manera la lógica de defensa y pesa más la potestad discrecionalidad. ¿Es la autoridad administrativa la adecuada para decidir sobre el derecho de refugio? Téngase en cuenta que con la nueva Constitución de 2008 el refugio dejó de ser una prerrogativa del Estado y paso a reconocerse como un derecho fundamental.

#### **¿En qué sentido influye la potestad discrecional en la determinación de la condición de refugiado?**

Sobre un proceso discrecional yo tengo la potestad de discernir, decidir sobre algo y definir un punto controvertido entre diferentes partes, pero si no lo hace un juez y lo hace una autoridad administrativa en la que recae una capacidad de este tipo ¿qué tipo de capacidad es esa? No es una capacidad resolutivo administrativa. Si tú cumples con los

requisitos es obligación del Estado otorgar tu expectativa, el punto controvertido en el derecho de refugio es que hay que entrar a valorar una cuestión que no es objetiva netamente. El proceso establecido como ahora lo tenemos no es el adecuado, porque no es una potestad del Estado sino un derecho de las personas y el derecho de las personas no se somete al reconocimiento o la autorización por parte de una autoridad administrativa, en todo caso la única autoridad facultada para determinar un derecho debería ser un juez, porque tiene la potestad de valorar pruebas y decidir entre las partes, pero en este procedimiento está involucrado el Estado como juez y parte. Cabe preguntarse ¿por qué mi derecho tiene que ser sometido al criterio de una persona o una institución que de alguna manera no está de acuerdo a que yo tenga este derecho? Hay un elemento de subjetividad en la determinación de un derecho y quien puede entrar a dirimir esa subjetividad es un juez.

**A su criterio ¿la autoridad administrativa no es la competente para resolver solicitudes de refugio?**

Se trata de una institución resolviendo algo que no debe. ¿Administrar derechos? ¿Es posible administrar algo tan sensible que influye en la generación de una vida digna para el ser humano? ¿Este es un procedimiento que garantiza atención y respuesta integral a la condición de refugio de la persona? Tu derecho a la defensa está en la opción de presentar apelaciones para que las resuelva la misma autoridad ¿Tienen opciones las personas solicitantes para rebatir? ¿Estas autoridades garantizan el derecho? recuérdese que es la autoridad administrativa la que conoce la impugnación, es decir, conoce el proceso nuevamente y revisa si se aplicó o no debidamente el derecho de refugio o se basa en que el derecho fue negado. El derecho a la defensa es una de los más deficientes en el procedimiento administrativo, la subjetividad es muy amplia en refugio, la subjetividad y la discrecionalidad es lo que más afecta a este procedimiento.

**¿Cómo ha intervenido la Defensoría del Pueblo, como Institución Nacional de Derechos Humanos, para aportar al mejoramiento del procedimiento de acceso al refugio?**

La Defensoría del Pueblo ha atendido peticiones de personas refugiadas y solicitantes de refugio que han tenido dificultades para acceder y participar en el procedimiento administrativo. Nuestra institución ha implementado desde el 2012 un proyecto enfocado en apoyar a la población en situación de movilidad humana, entre la que se encuentra la población refugiada, éstas últimas han sido atendidas a través de distintos trámites defensoriales.

**¿Cuáles han sido las dificultades que la Defensoría ha identificado en el procedimiento de acceso al refugio en virtud de las peticiones recibidas?**

Principalmente en la negativa del personal de la unidad competente del Ministerio de Relaciones Exteriores para receptor solicitudes de refugio fuera del plazo establecido en el Reglamento aún sobre la vulnerabilidad de las personas que expresan su deseo de solicitar refugio al Estado ecuatoriano. También en la demora para resolver peticiones, por ejemplo, en la provincia de Sucumbíos se han identificado casos de personas que han solicitado refugio desde años atrás y todavía se encuentran esperando una respuesta, casos de 5 a 8 años en espera y que por la condición jurídica temporal que les otorga el carné de solicitantes no pueden ejercer derechos esenciales como salud y trabajo. Finalmente la última problemática identificada tiene relación a la aplicación de normativa civil para interpretar los plazos para presentación de recursos de impugnación en la vía administrativa, que ha negado a las personas ejercer el derecho a recurrir, en este último caso la Defensoría inició una vigilancia del debido proceso y ha exhortado a la autoridad de refugio a respetar el debido proceso.

### **Anexo III**

#### **Entrevista Abg. Verónica Machuca, delegada de la Dirección de Refugio, Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana (28 de junio de 2016)**

##### **¿Cuáles han sido las dificultades para la DR en el procedimiento administrativo?**

No hemos tenido dificultades, antes del Decreto 1182, aplicábamos el Decreto 3301, en este último decreto se establecían las dos definiciones de refugio, de la Convención de 1951 y de la Declaración de Cartagena, y con la sentencia de la Corte Constitucional permitió ampliar y flexibilizar el análisis de los casos.

En el plazo para la presentación de la solicitud, la Corte Constitucional solo varió el tiempo y no la admisión o inadmisión del trámite. En cuanto a los plazos para la presentación de recursos de impugnación, solo se modificó la formalidad de la presentación de recursos, no se ha modificado el fondo o la modalidad de revisión los recursos de impugnación.

##### **¿Cuál es la expectativa de la Dirección de Refugio en el desarrollo de la institución de refugio y el procedimiento para su determinación que se aborda en el Proyecto de Ley Orgánica de Movilidad Humana?**

El Viceministerio de Movilidad Humana ha trabajado en la socialización del proyecto. En el último borrador del proyecto la Dirección de Refugio ha hecho observaciones respecto al momento de desarrollar el reglamento no haya situaciones que nos ate en la ley, es decir, sobre el tema de refugio y apatridia que contempla el capítulo X de este proyecto hemos hecho observaciones relativas a las definiciones/términos que se manejan en el proyecto para que no se complique en el desarrollo del reglamento como tal y respecto a la apatridia hemos empezado a trabajar sobre un reglamento o procedimiento para un tema que no ha existido en el Ecuador sobre la base de la ley que se apruebe.

##### **¿Las observaciones planteadas por la Dirección de Refugio se relacionan a cambios en el procedimiento?**

El proyecto de Ley Orgánica de Movilidad Humana no establece en sí un procedimiento para la determinación de la condición de refugiado, la ley habla del procedimiento de revocación pero entendida en la forma que permitirá retirar la condición de refugiado de una persona, justamente una de nuestras observaciones ha sido que no puede ser atendido como un tema aparte si no basada en instrumentos internacionales, hemos hecho observaciones que marcan la pauta para el desarrollo posterior de un procedimiento. La ley se basa en las definiciones de refugiado, se da otra perspectiva al tema de reconocimiento en cuanto al ámbito de condición migratoria, ya no se considera al refugio dentro de la tipología de visas. El procedimiento como tal para la Dirección de Refugio está claro porque lo hemos implementado durante muchos años y lo que nos correspondería es irlo moldeando o modificando con relación a lo que vendría a establecer la ley, por tanto el reglamento se basaría en una Ley que respeta la jerarquía a nivel normativo.

**El proyecto de Ley Orgánica de Movilidad Humana habla del debido proceso como un principio a observarse en el procedimiento para determinar la condición de refugiado, ¿cómo se han abordado las garantías del debido proceso en el desarrollo del reglamento de refugio en el que ustedes están trabajando?**

No hemos llegado a abordar este tema. Nos hemos enfocado en el desarrollo de la apatridia que es un tema nuevo para el Ecuador y apenas estamos desarrollando un procedimiento. Pero en el ámbito de refugio estamos a la espera de que la ley se haga realidad y sobre esa base hacer las modificaciones y ajustarnos a los principios constitucionales y al marco legal.

**¿Cuáles son las especificidades que se observan en el procedimiento para analizar las solicitudes de refugio presentadas por personas de otros continentes y que se ajustan a los nuevos flujos de refugiados?**

Con el nuevo flujo de personas refugiadas, por ejemplo, los casos de Siria, a nosotros no nos marca un cambio o modificación en los procedimientos, porque somos el país en la región que ha aplicado la normativa de manera adecuada sugerida por organismos internacionales y somos el país que ha ajustado un procedimiento adecuado.

Nuestra normativa nos permite dar un trato igualitario a todas las solicitudes, sí podría tenerse en cuenta la emergencia del caso, por ejemplo, no es lo mismo un caso de Siria que el de un venezolano.

**¿Existe patrocinio jurídico gratuito y servicio de interpretación para las personas solicitantes de asilo durante la realización del procedimiento?**

En cuanto a los procedimientos justos y eficientes hemos procurado ajustarnos en la medida de las posibilidades, en vista de que por un lado está el debido proceso y por otro es que el Estado debe ajustarse a sus condiciones económicas. Por ejemplo, si tenemos una persona que habla urdo y la Dirección de Refugio no tiene un intérprete que hable ese idioma, nos apoyamos con organismos como el ACNUR que está en el Ecuador para solicitar su apoyo y tutela en este tema, a efectos de que la persona pueda rendir su testimonio adecuadamente.

En el tema de patrocinio hemos procurado evitar problemas de tramitadores, hemos hecho difusión de la gratuidad del trámite, de libre acceso y si es un caso que no se ajuste a refugio las personas reciben orientación sobre otras alternativas migratorias. Si hay una representación legal por parte de un tercero, la Dirección de Refugio está obligada a brindar las facilidades, por ejemplo, con organizaciones sociales que apoyan en el ámbito legal. En la práctica hay personas que se crean expectativas en base a la asesoría o patrocinio que reciben y creen que el refugio es la única alternativa cuando en realidad posiblemente no era la única y era otra. Lamentablemente muchas organizaciones buscan justificar el apoyo que reciben con el número de usuarios que acceden a sus servicios, entonces por esta y otras circunstancias nosotros procuramos tener una coordinación adecuada considerando que el Estado habilita a fundaciones u organismos no gubernamentales que reciben cooperación internacional, luego de que revisemos su estatuto y ellos justifiquen la razón de su existencia que sea brindar asistencia y apoyar al Estado en la generación de política pública pues nosotros buscamos que eso se realice y que no se tergiverse la información y las personas resulten afectadas a la larga.

**Existe un interés de las personas de continuar sus procesos de impugnación en la vía administrativa ¿han considerado la posibilidad de que la Defensoría Pública asuma la defensa en este procedimiento?**

Nuestra rectoría es la política pública en la ámbito migratorio, nuestro trabajo no está en propender que existan estos programas específicos que brinden asistencia legal para la defensa de las personas que desean plantear acciones legales por diferentes vías, pero existen organismos gubernamentales de contraparte del Ministerio de Relaciones Exteriores como la Defensoría Pública que ahora tiene un consultor pagado por el ACNUR y que propicia la defensa de este tipo de casos; de nuestra parte no hay ningún impedimento, la ley lo permite y su intervención ya dependerá de la capacidad que tenga la Defensoría Pública para que pueda brindar este tipo de asistencia, considerando que es una asistencia gratuita, la coyuntura económica, el número de causas que atiende. El tema económico es un limitante no solo para los refugiados, sino para todos los migrantes en general y las personas ecuatorianas, por lo que las personas tendrán que ajustarse a los programas que existen considerando el aparataje estatal como la Defensoría Pública.

**Hasta el año 2014 el Ministerio de Relaciones Exteriores publicó las cifras de las personas que se encontraban en proceso de admisibilidad, solicitantes y refugiadas, sin embargo, en el 2015 esta información fue retirada de la página web institucional ¿la Dirección de Refugio cuenta con el número actualizado de las personas que se encuentran en esta situación?**

Sí, nosotros tenemos reportes trimestrales sobre todo por solicitud del Canciller que tiene que rendir cuentas cada tres meses a la Asamblea. Adicionalmente si cualquier persona o institución pública requiere esta información está disponible en una base de Quito y la podemos proporcionar en la medida de que sea posible. La información está actualizada y puede entregarse luego de que la Directora de Refugio verifique que sea información que se ajuste a la realidad y cuadre en términos estadísticos.

**¿Ha resuelto la Dirección de Refugio todas las solicitudes de asilo pendientes?**

Sí, en el histórico tenemos aproximadamente 230.00 solicitudes, de ese número hemos reconocido un poco más de 60.000 personas como refugiadas, logramos despachar

prácticamente la totalidad con la dificultad de que el Estado ha hecho un gran esfuerzo por agilizar el proceso abriendo más oficinas, brindado mejor servicio, con el registro ampliado, el problema es que la Comisión que determina la condición de refugio es una sola, la Comisión es interinstitucional, no depende solo de la Cancillería, depende de dos ministerios más. La Cancillería, como experta en el tema, podría asumir esta responsabilidad, lamentablemente no hemos alcanzado este objetivo y se debe a múltiples factores: el número de solicitudes, la cantidad de oficinas abiertas para brindar mejor servicio y básicamente nuestro cuello de botella es la Comisión porque por más que sesione todos los días no puede conocer y resolver todas las solicitudes, es imposible, además de que este proceso no es un proceso de visado, no es como la aplicación de una visa, en el que se cumplen ciertos requisitos se otorga la visa y si no los cumple, se la niega. El proceso de refugio es un proceso que compromete un análisis especializado, mayor tiempo, la dinámica del país de huida es variada y amerita un estudio profundo, basada en esto la Comisión puede resolver ciertos casos con mayor facilidad y otros no.

#### **¿Se ha considerado constituir Comisiones alternas?**

Existe una sola Comisión, no existen comisiones paralelas o temporales por el momento porque en la Comisión cada Ministerio delega un funcionario para conformarla y son funcionarios que además de conformar la Comisión tienen otras funciones, solo en el caso del Ministerio de Relaciones Exteriores existen 5 funcionarios designados, contamos con la capacidad operativa y la experticia para atender más casos. En consecuencia hay muchas circunstancias de por medio que imposibilitan la resolución de los casos, los ministerios están conscientes de esta situación pero no tienen la capacidad operativa.

#### **¿Cuál ha sido el análisis o criterio para la aplicación del artículo 33 del Código Civil para la comprensión de los términos o plazos en la recepción de recursos de impugnación ante la Administración?**

Es un análisis de la Dirección de Refugio y a pesar de un pronunciamiento de la Defensoría del Pueblo sobre el riesgo del debido proceso al aplicar este artículo, nosotros nos hemos mantenido en nuestro criterio. Nosotros hemos mantenido acercamientos con

la Defensoría para que conozca nuestros criterios para la aplicación de este artículo y no han continuado estos pronunciamientos, pues ellos mantenían una interpretación errónea del por qué nosotros estamos aplicando estos criterios.

**¿Cuál es el criterio de aplicación? ¿Por qué si el ERJAFE establece que términos y plazos se refiere a días hábiles según el artículo 118, la Dirección de Refugio aplica “subsidiariamente” el artículo 33 del Código Civil reduciendo los días de presentación de los recursos de impugnación, en perjuicio de la persona solicitante?**

Esto fue analizado detenida y fundamentadamente desde años atrás. Si bien en el ERJAFE pareciera que está clara la comprensión de términos y plazos realmente no es así, lleva a una confusión y al no estar claro esto nos lleva a ponderar la jerarquía de la norma y establecer la interpretación que se ajuste legalmente al procedimiento. Si bien la DPE considera que con ello estamos vulnerando el debido proceso o el derecho a interponer los recursos de impugnación, para nosotros no es así, porque no es una decisión arbitraria, está debidamente sustentada en lo legal, el ERJAFE es un estatuto, el Código Civil es una ley, existe una jerarquía y la gente es informada sobre el derecho en el momento en que les notificamos y es debidamente orientada, el proceso como tal está bastante publicitado por el mismo Estado y por todas las organizaciones que están trabajando con la población.

No se puede hablar que existe un desconocimiento del proceso ni de las personas solicitantes o peticionarias. Existe un conglomerado de organizaciones que brindan orientación, asesoría, patrocinio, acompañamiento a esta población y de nuestra parte todos los días nuestras unidades socializan esa información y en el documento de notificación se informa sobre su derecho de interponer su recurso de impugnación en el término establecido, existen otras que están sustentadas en la ley que nos motivan a considerar que nosotros no estamos vulnerando ningún derecho de la población y que entendemos que la Defensoría logró comprender, buscamos tener un trabajo coordinado y conjunto en consideración de la población de nuestro interés. Nuestra intención no es vulnerar derechos, por el contrario es orientar a las personas y asistir oportunamente en la medida de nuestra posibilidad, actuar con eficiencia y conforme la ley.

## **Anexo IV**

### **Entrevista Abg. Gabriela García, Coordinadora Jurídica del Servicio Jesuita a Refugiados Ecuador (06 de julio de 2016)**

#### **¿Cuál es la experiencia del Servicio Jesuita a Refugiados en la prestación de servicios legales a personas refugiadas durante el procedimiento de acceso?**

Nuestra organización acompaña a personas solicitantes de refugio, en proceso de admisibilidad y personas refugiadas que han presentado una solicitud de protección internacional ante el Estado ecuatoriano. El Servicio Jesuita tiene una larga experiencia en la asesoría y patrocinio jurídico para apoyar a las personas a conocer y participar de manera consciente y responsable en el procedimiento de acceso al refugio.

#### **¿Cuáles han sido las problemáticas más comunes que han identificado en el procedimiento de acceso al refugio?**

Varias problemáticas, entre ellas, el tiempo de espera de personas en proceso de admisibilidad encontramos decenas de casos de personas en proceso de admisibilidad que deben esperar dos meses o más para ser entrevistadas y conocer si su caso ha sido o no admitido a trámite. En ese tiempo las personas tienen que buscar medios para subsistir, pues están autorizadas solo para permanecer en el país y no para ejercer actividades económicas o trabajar, además el documento de presentación de la solicitud no es tomado como un documento legal por los empleadores. Por otra parte, nos hemos encontrado con casos de personas solicitantes de refugio que esperan por más de 5 años una respuesta a su petición, sin embargo, pese a nuestros requerimientos basados en la ley y la Constitución, no obtenemos respuesta de la Administración

En cuanto al procedimiento en sí, identificamos problemas en la traducción de entrevistas, a pesar de que hasta el momento el número de personas no hispanohablantes es bajo en nuestros servicios, conocemos las dificultades que tuvieron estas personas para ser entrevistados en su lengua originaria, a veces se reemplazaba por alguna lengua parecida como sucede con el árabe o simplemente se hacían entrevistas en inglés, los resultados obviamente iban a terminar afectando al interesado que no era entendido completamente ni su relato de los hechos. Otro problema a destacar tiene relación a la

interpretación que la Dirección de Refugio hace sobre los términos y plazos aplicables a la presentación de recursos de impugnación, pues para la dirección deben ser entendidos conforme el artículo 33 del Código Civil que establece que los plazos sean contabilizados todos los días, incluyendo sábados y domingos, contrariamente a lo que establece el ERJAFE, afectando de esta manera a las personas que presentan algún recurso y son notificadas de su rechazo por ser extemporáneos.

**¿Qué acciones ha tomado su organización para responder a estas dificultades?**

El equipo jurídico ha tomado diversas acciones en el ámbito administrativo y judicial, lamentablemente en el ámbito administrativo no hemos obtenido respuestas efectivas ni en el tiempo debido, por ejemplo, tratándose de las resoluciones de la Administración a los recursos de reposición, apelación y revisión que hemos presentado, simplemente no hay respuesta y cuando hay una, esa resolución carece de una debida motivación o simplemente es la copia de resoluciones que hemos recibido en otros casos. En el ámbito judicial presentamos acciones de protección, pero son en pocos casos en los que no hubo resultados esperados, porque las autoridades judiciales han desestimado nuestra acción y ordenan regirnos a la vía administrativa, pienso que esto se debe al desconocimiento sobre refugio.

**¿Considera que el procedimiento administrativo para la determinación de la condición de refugiado tal como se encuentra establecido en la actualidad es efectivo?**

Creo que no. El procedimiento no es adecuado, no es efectivo, pues se establece con demasiadas generalidades que permite que la Administración pueda tomar cualquier decisión incluso afectando a los intereses de los solicitantes de refugio, por ejemplo, en el tiempo que dispone para resolver las solicitudes y recursos. También considero que existe una grave interpretación del derecho a un debido proceso, pues poco o nada se lo reconoce en beneficio del solicitante, en sí, es el Ministerio de Relaciones Exteriores y la Comisión quienes deciden si otorgan o no el derecho de refugio a la persona y no como resultado del procedimiento.

## Anexo V

### Informe técnico sobre solicitud de refugio de persona no hispanohablante



REPÚBLICA DEL ECUADOR



Quito, D.N., 03 de agosto de 2015

#### INFORME TÉCNICO

El ciudadano \_\_\_\_\_ de nacionalidad libanesa, con documento nacional de identidad con registro en la Dirección de Refugio y Apatridia del Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana \_\_\_\_\_ presenta una solicitud de refugio ante esta dependencia. Una vez realizado el Registro y conformado el expediente, se procede a examinar la admisibilidad de la solicitud, en base a las declaraciones contenidas en la misma:

La entrevista se lleva a cabo en inglés.

El peticionario de nacionalidad libanesa, RL, de 36 años, estado civil soltero, estudió Administración de Negocios Internacionales \_\_\_\_\_ viene de barrio \_\_\_\_\_ donde vivió por 2 años y medio. Llegó a Ecuador solo, el 10 de junio 2015, por el Aeropuerto Internacional Mariscal Sucre. Solicita refugio el 30 de junio 2015.

- El solicitante, \_\_\_\_\_ ingresó a territorio ecuatoriano el 10 de junio de 2015, solo, por el Aeropuerto Internacional Mariscal Sucre de Quito. Para venir al Ecuador tomó la ruta Turquía - Sao Paulo - Quito. Desde que ingresó al Ecuador no ha regresado a su país. Antes de llegar a Quito el peticionario se encontraba en Estambul - Turquía, donde vivió por 3 meses, pero decidió abandonar Turquía debido a cuestiones religiosas. Antes vivió en Tailandia, durante cuatro meses; allí intentó abrir un negocio, alrededor del 6 de diciembre de 2014, pero no funcionó debido a problemas con sus documentos.
- El peticionario salió de Líbano en diciembre de 2014, cuando por primera vez fue a Tailandia, y no ha regresado desde entonces. Desde diciembre de 2014 hasta marzo de 2015 vivió en Tailandia, \_\_\_\_\_ una isla comercial. Entre el 4 de marzo 2015 y el 10 de junio 2015 el peticionario vivió en Estambul - Turquía y trabajó como consultor de la comida, ganando alrededor de 2.500 dólares al mes.
- Dice no tener otra nacionalidad ni residencia en otro país. Explica que tiene una visa vencida en otro país, pero como no trajo su pasaporte original a la entrevista, no se pueden confirmar sus afirmaciones.
- Relata que no tiene familiares en Ecuador y que además de la visa de refugio, no ha solicitado ningún otro tipo de visa en este país. No solicitó ninguna visa de trabajo en otros países en los cuales estuvo, porque declara que la religión es muy estricta y la gente es muy grosera.
- Indica que nunca tuvo problemas con las autoridades libanesas. El peticionario nació en Beirut. Comenta que su familia se trasladó a la Bekaa cuando era muy joven y vivió allí hasta los 20 años de edad. Después él se trasladó de nuevo a Beirut - Líbano y vivió allí hasta el año 2006. Ese año viajó a los Emiratos Árabes Unidos, a Dubai, para trabajar, pero en 2008 se produjo una crisis económica y volvió a Beirut, y vivió allí hasta diciembre de 2014.
- Señala que el origen étnico y nacional de su familia es libanés. Su religión es Católica. Añade que no pertenece a ningún grupo específico. Indica que ha vivido en su país de origen entre 32 a 34 años.

Estudió \_\_\_\_\_ y se graduó como licenciado en Administración de Negocios Internacionales,

- Su última actividad económica en el Líbano fue como consultor de alimentos, en lo cual trabajó por 10 años. El peticionario dice que quería abrir una tienda llamada Le coin organique, con un compañero pero se quedó afuera de la empresa porque su socio robó su idea. Afirma que su trabajo como consultor era excelente y ganaba entre 800 dólares a 3.000 dólares mensuales.
- Actualmente su madre, vive en Bekaa, con su familia. Ella vive con un hermano en un pequeño pueblo. Toda su familia restante vive en Líbano. Su madre está muy bien, el peticionario habla con ella todos los días y ella no quiere irse de su país. Añade que su familia está teniendo problemas legales, porque dice que sus vecinos afirman que la casa de su familia fue construida en su terreno. El padre del peticionario, murió cuando el solicitante tenía 15 años de edad y no tiene hermanos o hermanas.
- Indica que no hizo el servicio militar, porque cuando llegó a la edad, el servicio militar obligatorio fue cancelado.
- Afirma que el barrio Clemenceau, es una zona muy elegante, muy tranquila, muy segura. Añade que el 27 de diciembre de 2013 se produjo una gran explosión en Beirut y el Primer Ministro fue asesinado. Ese día las ventanas de su domicilio estallaron y el edificio se sacudió, la televisión cayó, todo estalló en la casa, pero no fue físicamente afectado por la explosión. Después de eso no hubo más explosiones en la zona. Indica que hubo terroristas suicidas, secuestros a políticos y explosiones de coches- bomba en otras zonas de la ciudad.
- No ha sido parte de ningún movimiento social o un movimiento activista de los Derechos Humanos, pero ayudó a una ONG (nasaui) al ir a una protesta hace dos años aproximadamente, a principios de 2014. Dice que la policía llegó para defender del ataque a los guardaespaldas.
- El peticionario afirma que ha abierto 5 empresas, pero que ha tenido que cerrar, porque ha habido muchos robos y por eso decidió salir de su país. Entre agosto y septiembre de 2013 se encontró con la ventana de su negocio roto y una carta pegada a la misma en la cual decía: "Fuera, malditos cristianos" en árabe.
- Sobre si fue alguna vez amenazado personalmente dice que sí, muchas veces, por lo menos dos veces al mes, sobre todo por la noche. Una vez fue amenazado y fue robado. La policía no hizo nada. Él dice que el área donde trabajaba era elegante y la gente era rica, pero los ladrones no vivían allí y la policía decía que tenían miedo de entrar donde ellos vivían y no solían entrar en ese sector, Dahie (al sur de la ciudad). La última vez que fue amenazado fue en el 2013, a mediados del año (entre julio y septiembre). Antes de eso, su moto fue robada y el peticionario tuvo un accidente el 26 de febrero de 2013, pero no pudo hacer la denuncia en contra del fugitivo. El peticionario conocía la tienda de esta persona quien le provocó el accidente, pero que no recuerda el nombre de este hombre, La policía dijo que no le podían ayudar.
- Indica que dejó su país el 6 de diciembre de 2014 y durante ese año no tuvo ningún problema.
- Afirma que nunca ha tenido ningún problema legal ni ha ido a la cárcel.
- El peticionario afirma que fue robado por su socio y por eso decidió dejar Tailandia. Sus pertenencias también fueron robada y todos sus bienes permanecen en Tailandia. Indica que después de esos problemas, decidió no solicitar una visa de refugio en ese país.
- Menciona que no pensó pedir una visa de refugio en Turquía, porque están sobrepoblados con los sirios y no están permitiendo más refugiados.
- Eligió Ecuador, porque después de Tailandia, el peticionario fue a Turquía, ya que no necesitaba una visa allí. En Estambul conoció a una chica ecuatoriana y pensó darle al Ecuador una oportunidad y viajar aquí. Señala que nunca antes había estado en Ecuador.
- Dice que sí ha perdido sus documentos 5 veces en el Líbano, en taxis, donde los olvidaba.

- Señala que en su aldea, había muchas amenazas personales por parte de sus vecinos, que son en su mayoría musulmanes. El peticionario insiste que no son miembros de ISIS.
- Dice que tiene un amigo que fue a Australia, por temas religiosos, políticos y económicos en su país. Además, ahora hay muchos refugiados en Líbano, al cual describe como un pequeño país superpoblado y su seguridad es mala.
- Dice que ha ido a las autoridades de su país sólo para obtener documentos legales. Si tuviera que ir a otro lugar en su propio país, considera que el único otro lugar es la aldea de su padre, y señala que solía ser un pueblo católico, pero ya no y no va a ir más allí, porque alguien tomó la casa familiar. El pueblo de su madre llamada Makse y allí hay problemas con la tierra y la vivienda. Ellos han estado en juicios por 4 o 5 años.
- No sabe lo que pasaría si decide regresar a su país, no quiere pensar en ello.
- Dice que cuando era adolescente algunas personas trataron de convencerle para que se convirtiera al Islam. Indica que cuando era mayor, algunas personas intentaron reclutarle eran miembros de Hesbollah, hace dos años y la última vez que fue a su pueblo Kab Elias, había algunas personas que hablaban con un jeque.
- En la actualidad el peticionario está experimentando en su propia cocina tratando de producir comida libanesa congelada. En Ecuador vive solo.
- Dice que si no aceptan su solicitud no sabe lo que haría, no conoce otras opciones. Y si la aceptaran, seguiría adelante con su vida y su negocio.
- Se enteró de la visa de refugio en línea. No solicitó una visa de refugio antes en Ecuador, porque no sabía.

En sus declaraciones el solicitante afirma que no tuvo problemas en su país en el año 2014 y que sus motivos para abandonar Líbano fueron económicos, ya que quiso ponerse un negocio en Tailandia, con un socio. Debido a que su emprendimiento falló, debido a problemas con sus documentos, por lo que se fue hacia Turquía, donde permaneció tres meses. Si bien el peticionario desea acogerse de buena fe a la protección internacional de otro estado bajo la figura del refugio, en ningún punto de su entrevista presenta argumentos que denoten necesidad de protección; claramente en su entrevista señala: "En Estambul conocí a una chica ecuatoriana y pensó darme al Ecuador una oportunidad y viajar aquí".

Los hechos declarados por el solicitante constituyen una solicitud manifiestamente infundada, de acuerdo a lo dispuesto en el artículo 24 del Decreto Ejecutivo 1182, del 30 de mayo del 2012. Por lo tanto, se recomienda no admitir la presente solicitud al proceso para la determinación de la condición de los Refugiados en el Ecuador.

**SOLICITUD.- NO ADMITIDA A TRÁMITE**



REPÚBLICA DEL ECUADOR



Ministerio  
de Relaciones Exteriores  
y Movilidad Humana

ENTREVISTA A SOLICITANTE DE LA CONDICIÓN DE REFUGIADO Secretaría de la Comisión para Determinar la Condición de Refugiado del Ecuador				
Nombre del Funcionario de la DR:				
Lugar de la Entrevista:		Fecha de la Entrevista: 03/08/2015		
# de Caso:		<input type="checkbox"/> Solicitante Principal <input checked="" type="checkbox"/> Estatuto Derivado		
Fecha de llegada: 10/06/2015	Fecha de Registro: 30/06/2015	Necesidad específica: Caso vinculado:		
Información general del / la solicitante:				
1. Nombres Completos: SALLOUM, Joseph				
2. Sexo: <input checked="" type="checkbox"/> Masculino <input type="checkbox"/> Femenino		3. Nacionalidad: Libanesa		
4. Fecha de nacimiento:		5. Lugar de nacimiento: Beirut, Libán		
6. Estado civil: <input checked="" type="checkbox"/> Soltero <input type="checkbox"/> Casado <input type="checkbox"/> Comprometido <input type="checkbox"/> Separado <input type="checkbox"/> Divorciado <input type="checkbox"/> Viudo <input type="checkbox"/> Unión d Hecho				
7. Dirección en el País de Origen:				
8. Dirección en el País de Asilo: ECU, Quito,				
9. Educación: Nivel Universitario		10. Ocupación: Cocineros/as		
Tipo de Documento y Numero		Lugar de Expedición	Fecha de Expedición	Fecha de Caducidad
National identity card - RL2987247		LIBANO	25/11/2014	25/11/2019
Other identity document - S/N		ECUADOR	10/06/2015	10/09/2015
Other identity document - S/N		DR, QUITO	30/06/2015	03/08/2015
Personas que componen el núcleo familiar				
Reg. No of Principal Applicant				
Apellidos y Nombres	Lugar de Residencia	Parentesco	Vive con usted en su país de Origen	Vive con usted en Ecuador
01	FALLECIO	Padre	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
02	LIBANO	Madre	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Detalles de la huida:				
Fecha de ingreso al Ecuador: 10/06/2015				
Ultimo lugar de residencia antes de venir a Ecuador y tiempo de permanencia en el mismo:				
TURKEY		Departamento Estambul	Ciudad/Municipio Estambul	
Barrio: Tarlabashi		Tiempo: 3 meses		

3. Lugar de origen y tiempo de permanencia en el mismo

País: Libano Departamento: Ciudad/ Municipio: Beirut

Barrio/Vereda: Tiempo: años y medio:

(Escribir nombre del país, departamentos, municipio, vereda, si se de una ciudad el barrio del cual proviene)

**Información sobre el Lugar de Origen**

The interview will be conducted in English.  
The petitioner didn't bring his original passport.

The petitioner is Lebanese, with passport 36 years old, single, studied International Business Management comes from Clemenceau neighborhood, Beirut - Lebanon, where he lived for 2 and a half years. Came to Ecuador alone the 10<sup>th</sup> of June, 2015 by the Mariscal Sucre International Airport. Asked for Refuge the 30<sup>th</sup> of June, 2015.

**What is your name:**  
When, how and with who did you enter Ecuadorian territory? The 10<sup>th</sup> of June, 2015, alone, by Airplane, by the Airport Mariscal Sucre.  
What route did you take to enter Ecuador? Turkey - Sao Paulo - Quito  
Since you entered Ecuador have you been back to your country? No.  
Before coming to Ecuador, where you in another country and for how long? The petitioner was in Istanbul - Turkey for 3 months, but he decided to leave because of religious issues and before that he was in Thailand, for four months, the petitioner tried to open a business, but it didn't work out because of problems with papers in December 2014, around the 6<sup>th</sup>.  
When did you leave Lebanon? The petitioner left Lebanon in December 2014, when he first went to Thailand, and has not returned.  
Do you have another nationality? No.  
Do you have residency in another country? No.  
Do you have visa in another country? No. Stamps of expired visa, but nothing active.  
Do you have family members in Ecuador? No.  
Besides the refugee visa, have you asked for another type of visa in Ecuador? No.  
Where were you in December 2014 until March 2015? In Thailand, in an island commercial island.  
Why didn't you ask for a refugee visa in the other countries? Because the religion is very strict and the people are very ride.  
Have you ever had problems with the authorities in Lebanon? No.  
Where were you born? The petitioner was born in Beirut.  
Where did you live? His family moved when he was very young and lived there until he was 20 years old. He moved back to Beirut - Lebanon, and lived there until 2006. He moved to the United Arab Emirates, in Dubai, to work. But in 2008 there was an economic crisis and went back to Beirut, and lived there until December 2014. The petitioner was establishing his business but has had problems.  
What is your family's ethnic or national origin? Lebanese.  
What is your religion? Catholic  
Do you belong to a specific group? No  
What is your last level of education? University.  
Where did you study? The petitioner studied bachelor in International Business Management.  
How long have you lived in your country of origin? Dico que entre 32 a 34 años.  
What was your last economic activity in Lebanon and for how long? The petitioner says he wanted to open a shop called "Le coin organic", with a partner and was a food consultant for 10 years. The petitioner says he was left out of the business and his partner stole his idea.  
His work as consultant was excellent and made around 800 dollars to 3000 dollars.  
**Where are your family members at present?** His mother, lives with her family. She lives with one brother in a small village. All his remaining family lives in Lebanon. His mother is fine, the petitioner speaks with her every day and she doesn't want to leave. The family is having legal problems, because he says that his neighbors claim that the house his family built is in their land.  
The petitioner's father, died when the petitioner was 15 years old and he has no brothers or sisters.

## Anexo VI

### Resolución de la Comisión para la determinación de la condición de los/las refugiados/as de la solicitud de presentada por un grupo familiar



REPÚBLICA DEL ECUADOR



Quito, 2016

Señores

Ciudad.-

**La Dirección de Refugio y Apátrida cumple con notificar la RESOLUCIÓN 13/ 2016 Adoptada durante su NONAGÉSIMA QUINTA Reunión, realizada el 20 de enero de 2016:**

**RESOLUCIÓN 13/2016  
COMISIÓN PARA LA DETERMINACIÓN DE LA CONDICIÓN DE LOS/LAS  
REFUGIADOS/AS EN EL ECUADOR  
CONSIDERANDO:**

VISTO que, por sus propios derechos de nacionalidad en representación de su esposa y su hijo **menor de edad** ha presentado Recurso de Reposición el día 17 de diciembre de 2015, ante la "Comisión para Determinar la Condición de Refugiados en Ecuador", a la resolución adoptada por la Comisión para determinar la Condición de los/las Refugiados/as en el Ecuador en primera instancia sobre su solicitud de refugio, en tal virtud se realizan las siguientes consideraciones:

Que, el Art. 41 de la Constitución de la República del Ecuador dispone: "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."

Que, el Art. 76 de la norma constitucional *Ibidem* dispone: "En todo proceso en el que se determinen derechos y obligaciones de cualquier orden, se asegurará el derecho al debido proceso que incluirá en las siguientes garantías básicas:

1.- Corresponde a toda autoridad administrativa o judicial, garantizar el cumplimiento de las normas y los derechos de las partes.

7.- El derecho de las personas a la defensa incluirá las siguientes garantías: a) Nadie podrá ser privado del derecho a la defensa en ninguna etapa o grado del procedimiento. b) Presentar de forma verbal o escrita las razones o argumentos de los que se crea asistida y replicar los argumentos de las otras partes; presentar pruebas y contradecir las que se presenten en su contra. c) Las resoluciones de los poderes públicos deberán ser motivadas. No habrá motivación si en la resolución no se enuncian las normas o principios jurídicos en que se funda y no se explica la pertinencia de su aplicación a los antecedentes de hecho. Los actos administrativos, resoluciones o fallos que no estén debidamente motivados se considerarán nulos. Los servidores o servidoras res...

Dirección de Refugio; Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana Av. 10 de Agosto y  
Telf: (02) 2963288 ext. 12233, 12234



Que, el Art. 82 de la norma Constitucional *ibidem* manda: "El derecho a la seguridad jurídica se fundamenta en el respeto a la Constitución y en la existencia de normas jurídicas previas, claras, públicas y aplicadas por las autoridades competentes."

Que, el Art. 226 de la Constitución de la República del Ecuador, dispone; "Las instituciones del Estado, sus organismos, dependencias, las servidoras o servidores públicos y las personas que actúen en virtud de una potestad estatal ejercerán solamente las competencias y facultades que les sean atribuidas en la Constitución y 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."

Que, el Art. 9 de la Constitución de la República del Ecuador manda que, "Las personas extranjeras que se encuentren en el territorio ecuatoriano tendrán los mismos derechos y deberes que las ecuatorianas, de acuerdo con la Constitución."

Que, el Art. 83 de *ibidem* dispone: "Son deberes y responsabilidades de las ecuatorianas y los ecuatorianos, sin perjuicio de otros previstos en la Constitución y la ley:

1.- Acatar y cumplir la Constitución, la ley y las decisiones legítimas de autoridad competente."

Que, el Art. 13 del Código Civil, dispone: "La ley obliga a todos los habitantes de la República, con inclusión de los extranjeros; y su ignorancia no excusa a persona alguna."

Que, el artículo 5 de la Ley de Extranjería dispone: "Corresponde a la Función Ejecutiva, por conducto de la Dirección General de Extranjería del Ministerio de Gobierno, Cultos, Policía y Municipalidades, la aplicación y ejecución de las normas y procedimientos relativos a extranjería, especialmente al otorgamiento de visas de inmigrantes dentro y fuera del país. El manejo y otorgamiento de visas de no inmigrantes estará a cargo del Ministerio de Relaciones Exteriores. La decisión de conceder, negar o revocar una visa a un ciudadano extranjero, no obstante el cumplimiento de los requisitos legales y reglamentarios, es facultad soberana y discrecional de la Función Ejecutiva, a través de los organismos competentes."

Que, el Art. 42 numeral IX del Reglamento de la Ley de Extranjería, dispone: "El reconocimiento de la calidad de asilado o refugiado y la concesión de la visa correspondiente serán decididos exclusivamente por el Ministro de Relaciones Exteriores, de conformidad con las normas de las convenciones internacionales sobre la materia".

Que, el Art. 14 del Decreto Ejecutivo 1182 de 30 de mayo de 2012, dispone: "El Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio e Integración es competente para ejercer toda actividad inherente al refugio conforme a la Constitución y las Leyes."

Que, el Art. 15 del Decreto Ejecutivo 1182 de 30 de mayo de 2012, en su parte pertinente dispone: "Créase la Comisión para determinar la Condición de los/las Refugiados/as en el Ecuador, en adelante "la Comisión", funcionará bajo la coordinación del Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio e Integración, y estará integrada de la siguiente manera:

1. Una persona designadas por Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio e Integración, uno de los cuales presidirá la Comisión;
2. Una persona designada por el Ministerio del Interior; y
3. Una persona designada por el Ministerio de Justicia Derechos Humanos y Cultos."

Que, el Art. 20 del Decreto Ejecutivo 1182 de 30 de mayo de 2012, dispone: "Toda solicitud de la condición de refugiado/a admitida a proceso deberá ser resuelta por la Comisión..."

Que, el Art. 2 del Decreto Ejecutivo 20 de 10 de junio de 2013, manda: "Cámbiese la denominación del Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio e Integración por Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana."

Que, el Art. 1 del Decreto Ejecutivo 410 de 30 de junio de 2010, publicado en el Registro Oficial 235 de 14 de julio del mismo año, dispone: "Cámbiese la denominación del Ministerio de Gobierno, Policía, Cultos y Municipalidades por Ministerio del Interior."

Que, los Acuerdos Ministeriales números 914 y 986 del Ministerio de Justicia, Derechos Humanos y Cultos, del 27 de marzo de 2015 y el 21 de julio de 2015 respectivamente; el Acuerdo Ministerial número 000071 del Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio e Integración, del 03 de octubre de 2012, el Acuerdo Ministerial número 5552 del Ministerio el Interior, del 10 de abril de 2015 nombran y delegan a sus respectivos funcionarios para integrar la "Comisión" y conocer las solicitudes puestas a su consideración..

**Dirección de Refugio; Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana Av. 10 de Agosto y Mercadillo**  
Telf: (02) 2993200 ext. 12233, 12234

Que, el Art. 69 del Estatuto de Régimen Jurídico Administrativo de la Función Ejecutiva, en su parte pertinente dispone: "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 se hará de conformidad de este estatuto. La impugnación en sede judicial se someterá a las disposiciones legales aplicables...".

Que, el Art. 174 del Estatuto de Régimen Jurídico Administrativo de la Función Ejecutiva, en su parte pertinente dispone: "Los actos administrativos que no ponen fin a la vía administrativa podrán ser recurridos potestativamente, a elección del recurrente, en reposición ante el mismo órgano de la administración que los hubiera dictado...".

Que, la Dirección de Refugio somete a consideración el RECURSO DE REPOSICIÓN de por su esposa **y su hijo menor de edad** caso del que la Comisión ha avocado conocimiento en la **08 Reunión**, celebrada en Quito **2016**.

Que, la Dirección de Refugio ha verificado que el caso ha cumplido con todos los requisitos formales y reglamentarios, por lo que no adolece de faltas al debido proceso.

Que, el Recurso de Reposición presentado por su esposa **y su hijo menor de edad** ha sido interpuesto dentro del término de quince días que dispone el Art. 175 del Estatuto de Régimen Jurídico Administrativo de la Función Ejecutiva, considerando que la Resolución No. 13/70R/2015 de la Comisión para la Determinación de la Condición de los/las Refugiados/as en el Ecuador que fue adoptada durante su Septuagésima Reunión de 2015, que fue notificada el 7 de diciembre de 2015.

Que, conforme a la conclusión del Comité Ejecutivo del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados Nº 30 (XXXIV) - 1983 en su literal c) señala: "...las solicitudes de la condición de refugiado por personas que indudablemente no tengan razones válidas para ser consideradas tales con arreglo a los criterios aplicables, constituyen un grave problema en los Estados parte de la Convención de 1951 y de su Protocolo de 1967; y que, dichas solicitudes constituyen una carga que va en detrimento de los intereses de los solicitantes que tienen razones válidas para pedir el reconocimiento como refugiados";

Que, del Decreto Ejecutivo 1182 de 30 de mayo de 2012, en su Art. 8 dispone 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. ".

Que, mediante sentencia de la Corte Constitucional No. 002-SIN-CC dispone aplicar la inclusión del segundo párrafo al artículo 8 del Reglamento para la aplicación en el Ecuador del derecho de refugio, por el cual se amplía la definición del reconocimiento como refugiado en el Ecuador 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".

Que, la Comisión para determinar la Condición de los Refugiados en el Ecuador, en su Septuagésima Reunión de 2015, resolvió negar la solicitud de refugio de su **esposa y su hijo menor de edad** toda vez que, no se determinaron los elementos suficientes para que en su momento se le conceda el estatus de refugiados en el Ecuador.

Que, su esposa **y su hijo menor de edad** en aplicación de sus derechos legales y constitucionales en el Art. 173 de la Constitución de la República del Ecuador y en los Artículos 69 y 173 del Estatuto de Régimen Jurídico Administrativo de la Función Ejecutiva (ERJAFE), interponen Recurso de Reposición el 17 de diciembre de 2015, en contra de la Resolución No. 13/70R/2015, argumentando lo siguiente:

#### **De la nulidad de Pleno Derecho**

De acuerdo con el artículo 174 del ERJAFE que fundamenta este recurso: "Son susceptibles de este recurso los actos administrativos que afecten derechos subjetivos directos del administrado." Asimismo fundamenta el presente, tal y como prevé el art. 173 ERJAFE, amparándome en el art. 129 del mismo cuerpo legal que determina:

Dirección de Refugio; Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana Av. 10 de Agosto y Mercado  
Telf: (02) 2993200 ext. 12233, 12234



"la nulidad de pleno derecho de "las disposiciones administrativas que vulneren la Constitución, los tratados internacionales, las leyes otras disposiciones administrativas de rango superior, las que regulen materias reservadas a la ley, y las que establezcan la retroactividad de disposiciones sancionadoras no favorables o restrictivas de derechos individuales".

Por lo tanto recordando que los derechos de asilo y refugio están reconocidos de forma expresa por el Art. 41 de la Constitución de la República (CRE), por la convención de Ginebra de 1951 Y su Protocolo del 1967 y la Declaración de Cartagena de 1984, el actuar de la administración estaría encasillado dentro de una de las causales que incurrir en nulidad de pleno derecho.

Por estas razones solicito se declare la nulidad de los efectos de la resolución impugnada, se nos reconozca como refugiados y se nos otorgue el carnet de refugiados.

#### **Argumentos de Hecho y de Derecho**

El presente recurso recurre la Resolución No, 13/70R/2015 de fecha 21 de Octubre de 2015 y notificada el día 7 de diciembre, Esta negativa se basa en que, según la administración:

- Ausencia de temor fundado
- Ausencia de persecución

A dichos puntos, responderé con los argumentos de hecho y de derecho que dadas las experiencias vividas con respecto a amenazas sufridas en contra mí la familia, corresponde a la definición de refugiado.

#### **A. DE NUESTRA CONDICIÓN DE REFUGIADOS**

Es pertinente remitirme a la definición de una persona refugiada contemplada en la normativa nacional e instrumentos internacionales en la materia. El Artículo 1a de la Convención de 1951 sobre el Estatuto de Refugiados y el artículo 8 del decreto 1182 de 2012 establecen que: el término "refugiado" se aplicará toda persona que "debido a fundados temores de ser perseguido 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".

##### **Del temor fundado**

Según el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), organización especializada en la protección de los refugiados y encargada de "vigilar la aplicación de las disposiciones" de la Convención de 1951 sobre el Estatuto de los Refugiados, 1 "la expresión fundados temores contiene un elemento subjetivo y un elemento objetivo y, al determinar si existen temores fundados, deben tomarse en consideración ambos elementos".

Por lo tanto, se debió haber procedido a contextualizar lo que ocurrió con las detenciones arbitrarias en primer lugar. Tal como lo mencione en mi relato, yo Ricardo Aranda fui detenido en dos ocasiones en el 2009 y posteriormente en agosto del 2014. Además de amenazas verbales, sufrimos el más terrible atentado del que fuimos víctimas. En concordancia con lo dicho en nuestros testimonios, el día 1 de febrero del 2014 un carro chocó con nuestra vivienda, salvándonos de milagro. Esto no fue una simple coincidencia ya que posterior a ello, ocurrió mi segunda detención arbitraria. Estas detenciones, sin orden judicial, ni informarle los motivos de su detención, violentaron mis derechos al debido proceso. Posterior a esta última detención, el instructor en el proceso de detención me dijo claramente "de esta no te vas a escapar". A los pocos días estos acontecimientos, un ex compañero mío me comentó que le acusaban de ser "contrarrevolucionario". Es pertinente resaltar que, tal como dije en mi entrevista, no pertenezco a ningún grupo de este tipo. Me comentó que había un programa para eliminar a los ex miembros del grupo antiterrorista, por la preparación recibida y por los conocimientos que se adquieren producto del trabajo. Todo ello, además de mis denuncias de actos de corrupción en la policía.

En el análisis de nuestro caso en particular, no se toma en cuenta la gravedad de los hechos que nos obligaron a salir de Cuba, como lo son atentados contra nuestra vida y detenciones arbitrarias. Estos fueron descritos en nuestro relato y en la medida de lo posible, corroborados con evidencia fotográfica. Cabe también, tomar en cuenta que, nuestro testimonio fue considerado como coherente, lineal y por tanto credibilidad positiva. En este punto, no se tomó como referencia la situación de persecución por opinión política imputada, ignorando que en el estudio de un caso de refugio es necesario considerar "...su pertenencia a un determinado grupo racial, religioso, nacional, social o político, la forma en que interpreta su situación y sus experiencias persona/es; en otras palabras: cuanto pueda servir para indicar que el motivo predominante de su solicitud es el temor.

**Dirección de Refugio; Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana Av. 10 de Agosto y Mercadillo  
Telf: (02) 2993200 ext. 12233, 12234**

Con estos hechos, amenazas, detenciones, atentados contra mi vida y la de mi familia hicieron que nuestra estadía en Cuba se vuelva insostenible e intolerable. Por consiguiente, a penas pudimos organizamos nuestra salida hacia el Ecuador. Configurándose el elemento subjetivo y objetivo del temor fundado, pues nuestro miedo de perecer se basa en hechos y amenazas puntuales en contra de mi padre y atentados contra la familia. Esto en concordancia con lo estipulado por ACNUR, "los temores del solicitante pueden considerarse fundados si puede demostrar, en medida razonable, que la permanencia en su país de origen se le ha hecho intolerable por las razones indicadas en la definición o que, por esas mismas razones, le resultaría intolerable en caso de que regresara él".

#### **De acto de persecución**

De acuerdo con el Manual de Criterios para Refugiados, el ACNUR considera que "No existe una definición universalmente aceptada del concepto de "persecución" y los diversos intentos de formularla han tenido escaso éxito. Del artículo 33 de la Convención de 1951 puede deducirse que toda amenaza contra la vida o la libertad de una persona por motivos de raza, religión, nacionalidad, pertenencia a determinado grupo social u opiniones políticas es siempre persecución". Consecuentemente, las consideraciones más relevantes son aquellas en torno a lo fundado del temor a un daño real o potencial, que sea suficientemente grave como para constituirse en persecución.

Debemos, entonces, enfatizar que sí era necesario referirse a la situación del país de origen pues se tienen que tener en cuenta que nuestro testimonio no puede ser considerado en abstracto y debe examinarse en el contexto de la situación pertinente.

#### **Persecución por detención arbitraria en dos ocasiones**

El reporte de Human Rights Watch sobre Cuba, se refiere a la situación que viven las personas detenidas de manera arbitraria. El reporte se remite especialmente a las condiciones de estas detenciones y a los "motivos" que llevan a ello. El propósito, de acuerdo al documento es hostigar e intimidar a personas que ejercen sus derechos fundamentales. Por lo tanto, cabe citar las alarmantes cifras descritas en el reporte:

"La Comisión Cubana de Derechos Humanos y Reconciliación Nacional (CCDHRN)

- Una organización independiente de derechos humanos que el gobierno considera ilegal recibió más de 7.188 denuncias de detenciones arbitrarias entre enero y agosto de 2014, lo cual representa un drástico incremento en comparación con las cerca de 2.900 recibidas en 2013 y las 1.100 en 2010 durante el mismo período"

Agregando además que en estas detenciones, era muy común recibir tratos crueles e inhumanos. Siendo víctimas de "golpizas, amenazas y permanezcan incomunicados durante horas o incluso días". Ha habido también precedentes de esta situación, Guillermo Fariñas, arrestado cuando intentó salir de su vivienda, denunció que sufrió la factura de dos costillas y otras lesiones debido a golpizas que recibió mientras estaba detenido.

#### **Del motivo**

Según al artículo 8 del decreto 1182 ya mencionado previamente, el motivo de la persecución puede basarse en la "raza, religión, nacionalidad, pertenencia a determinado grupo social u opiniones políticas".

Del mismo modo, si bien en el caso en concreto, no hubo una pertenencia a algún grupo contrarrevolucionario, la persecución por presuntamente no compartir los lineamientos del gobierno, se constituyen opinión política imputada. En lo que corresponde a este motivo, ACNUR se pronuncia manifestando que:

"Sólo raras veces se han basado expresamente tales consecuencias en la manifestación de las opiniones". Más a menudo, esas consecuencias se presentan en forma de sanciones por presuntos actos delictivos contra el poder establecido. Por consiguiente, será necesario determinar las opiniones políticas del solicitante, que son la causa fundamental de su comportamiento, y si han dado lugar o pueden dar lugar a la persecución de que, según sus alegaciones, teme ser víctima. Como ya se ha indicado, la persecución "por motivos de opiniones políticas" implica que un solicitante sostiene una opinión que ha sido expresada o que ha llegado a conocimiento de las autoridades".

Una vez determinado el motivo de la persecución, es pertinente citar lo expresado por el Alto Comisionado de los Derechos Humanos de la Organización de las Naciones Unidas, en su reporte sobre los Derechos Humanos en Cuba referente a la opinión de la Contraria al gobierno, la cual continúa siendo reprimido y castigado.

Dirección de Refugio; Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana Av. 10 de Agosto y Mercaderes  
Tel: (02) 2993200 ext. 12233, 12234



"Las críticas al gobierno siguieron reprimiéndose y castigándose de forma casi sistemática mediante diversos procedimientos, como detenciones breves y arbitrarias, "actos de repudio" (manifestaciones encabezadas por simpatizantes del gobierno en las que participaban agentes de seguridad del Estado), intimidación, hostigamiento y procesamientos penales por motivos políticos. Aumentaron considerablemente las detenciones arbitrarias de corta duración utilizadas como táctica para acallar la disidencia".

En consonancia con lo anterior, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos informó que durante el año de 2014, se ha continuado recibiendo información sobre el Gobierno (cubano) habría continuado con su táctica de llevar a cabo detenciones arbitrarias de corta duración, practicadas sin orden judicial contra opositores políticos, defensores de derechos humanos y periodistas independientes, quienes suelen ser incomunicadas por periodos que van de horas a días, generalmente en estaciones de policía. La CIDH se ha referido a esta situación como una táctica de represión política sobre la base de arrestos sistemáticos por varias horas o pocos días, amenazas y otras formas de hostigamiento contra los activistas de oposición.

#### **Del retorno imposible por falta de protección estatal**

De acuerdo con las Directrices de Elegibilidad del ACNUR "Un refugiado es siempre una persona que no goza de tal protección (...). También puede suceder que el país de nacionalidad niegue su protección al solicitante. Esa denegación de la protección puede confirmar o reforzar los temores que abriga el solicitante de ser perseguido y puede en realidad ser un elemento de persecución".

Dado que el agente persecutor es estatal, es incoherente pensar que el estado mismo pueda brindar algún tipo de protección a mí y mi familia.

Finalmente, en respuesta a lo alegado por la Comisión "sorprende el hecho que a pesar de la persecución vivida, no hayan salido antes de Cuba", es crucial destacar que la eliminación de los permisos de salida para cubanos que deseen viajar al extranjero y el requisito de carta de invitación, recién entró en vigor el 14 de enero de 2013. Por lo tanto, se puede concluir que viendo que la persecución provenía de agentes estatales, y habiendo tantas prohibiciones para poder salir, permanecemos en el país con la esperanza de que el hostigamiento y abuso cesen. Es congruente, entonces, que la huida final hacia el Ecuador se dio por la gravedad de los atentados y amenaza final.

Dados nuestros antecedentes y situación, incumbiría a la definición de refugiado contemplada en el decreto 1182 e instrumentos internacionales en la materia, debidamente reconocidos por nuestra legislación. En resumen, todos estos actos constituyen violaciones graves de nuestro derecho a la vida, a la integridad física, libertad y seguridad. Estos derechos que nos han sido imposibles goza" están reconocidos en la Declaración Universal de Derechos Humanos y la Convención Americana de Derechos Humanos firmada y ratificada por el Estado Ecuatoriano, respectivamente.

#### **B. PRINCIPIO DE NO DEVOLUCIÓN**

Al no concedernos el reconocimiento de refugiados a mi y mi familia, se estaría poniendo en riesgo nuestro derecho a la no devolución, contemplado en el Art. 41 y 66 numeral 14 pár. 2 de la Constitución vigente, Art. 33 de la Convención de 1951 y Art. 9 del Decreto 1182. En efecto corremos el peligro de incurrir en las cláusulas de exclusión previstas por el Art. 9 de la LEY DE MIGRACION. La ejecución de la deportación acarrea el efecto de ser trasladado al país del que provenimos con anterioridad a nuestro ingreso tal y como establece el Art. 35 de la Ley de Migración, lo que pondría en peligro nuestra vida, seguridad y libertad.

Así mismo el Comité Ejecutivo del ACNUR, en su Conclusión No. 6 (XXVIII) No Devolución, 1977, recomienda la observancia del principio de no devolución que un Estado debe respetar respecto a las personas que soliciten el reconocimiento de la condición de refugiado, SEAN RECONOCIDAS O NO, pues su vida, seguridad o libertad podría estar en riesgo si fuesen devueltas a su país de origen.

#### **PETICIÓN**

Por lo expuesto, solicito que:

1. Se de suspensión inmediata de los efectos de la resolución impugnada, en concreto, la orden de salida del país.
2. Se nos reconozca como refugiados a nosotros y al grupo familiar, y se nos otorguen los documentos de identificación respectivos

Dirección de Refugio; Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana Av. 10 de Agosto y Mercadillo  
Telf: (02) 2993200 ext. 12233, 12234

3. Una vez presentado este recurso se nos entregue una comunicación por escrito, debidamente motivada y dentro del tiempo establecido, conforme lo ordena el Estatuto de Régimen Jurídico y Administrativo - ERJAFE en el Art. 115 numerales 2.

Que, la decisión tomada por la Comisión para la Determinación de la Condición de Refugiados en el Ecuador, en la Septuagésima Reunión de 2015, respecto del caso **su esposa y su hijo menor de edad** fue motivada

en hecho y en derecho, apegada siempre al fiel cumplimiento de la normativa legal vigente, dentro de las declaraciones del compareciente principal tenía una cafetería, llevaba en esa actividad alrededor de 15 años y le iba bien, la comisión verificó que a pesar de que denunció actos de corrupción en el año de 1994, pudo vivir justa con su familia alrededor de 18 años, ejerciendo libremente sus derechos el trabajo, a practicar su religión, asociación etc. y por otro lado no existen pruebas objetivas de que el supuesto atentado de muerte, al estrellarse un vehículo en su casa, sea materializado por el ente estatal. Por todas estas circunstancias, se considera que los hechos expuestos por el peticionario y su esposa, no se apegan a las definiciones de refugio adoptadas por parte del Estado ecuatoriano.

Que, si bien el compareciente acusa al Estado cubano de tratar de eliminarlo, hay que tener en cuenta lo que dice el Manual y Directrices sobre Procedimientos y Criterios para Determinar la Condición de Refugiado del ACNUR, en su párrafo 47. "La plaza de toque a la que suele recurrirse para determinar si los temores son fundados es el hecho de que el solicitante esté en posesión de un pasaporte nacional/válido. Se ha alegado a veces que la posesión de un pasaporte significa que las autoridades que lo expedieron no tienen la intención de perseguir al titular (...) (el énfasis no corresponde al texto).

Que, de la revisión y el análisis al expediente, se puede evidenciar que el órgano administrativo no ha incurrido en errores de hecho o de derecho, ni ha vulnerado derechos constitucionales referidos al debido proceso.

Que, previo a la resolución del presente caso se debe establecer que la Comisión para la Determinación de la Condición de los/las Refugiados/as en el Ecuador, decidió negar el caso del señor , **su esposa y su hijo menor de edad** .

debido a que los hechos narrados, no se enmarcan dentro de los elementos de la definición de la Convención de Ginebra de 1951 y su Protocolo de 1967; así como en el Decreto Ejecutivo 1182.

**En Ejercicio de sus atribuciones**

#### **RESUELVE:**

**ARTÍCULO PRIMERO.-** Avocar conocimiento del Recurso de Reposición del señor , **su esposa y su hijo menor de edad**

que repone a la Resolución No. 13/70R2015, emitida por la Comisión para la Determinación de la Condición de los/las Refugiados/as en el Ecuador, durante su Septuagésima Reunión de 2015.

**ARTÍCULO SEGUNDO.-** Rechazar la alegación de "DE NUESTRA CONDICIÓN DE REFUGIADOS" señalada por la solicitante, ya que la Comisión para la Determinación de la Condición de los/las Refugiados/as en el Ecuador, durante su Septuagésima Reunión de 2015, conforme hecho y derecho, mediante acto debidamente motivado, determinó que los peticionarios no cumplen con todos los elementos para ser declarados como refugiados.

**ARTÍCULO TERCERO.-** Rechazar la alegación de vulnerabilidad del "PRINCIPIO DE NO DEVOLUCIÓN", esto debido a que, mientras han sido solicitantes de refugio se ha garantizado este principio.

**ARTÍCULO CUARTO.-** Mantener la decisión adoptada en primera instancia y negar la petición de señor , **su esposa y su hijo menor de edad** en virtud de que su caso no se enmarca en las definiciones de refugio adoptadas por el Estado ecuatoriano.

**ARTÍCULO QUINTO.-** Disponer a la Secretaría Técnica, proceda con la notificación de esta resolución a el señor , **su esposa y su hijo menor de edad** quienes deberán regularizar su situación migratoria o abandonar el país en un plazo no mayor a los 15 días de conformidad con el Art. 49 del Decreto 1182 de 30 de mayo de 2012.

**ARTÍCULO SEXTO.-** La presente Resolución es susceptible al Recurso de Apelación de conformidad al artículo 176 del Estatuto del Régimen Jurídico Administrativo de la Función Ejecutiva (ERJAFE).

La presente Resolución es de ejecución inmediata a partir de su notificación.

**F: COMISIÓN PARA LA DETERMINACIÓN DE LA CONDICIÓN DE LOS/LAS REFUGIADOS/AS EN EL ECUADOR.**

Al comunicar la Resolución de "La Comisión", la Secretaría Técnica de la Comisión para determinar la condición de los Refugiados en el Ecuador, cumple con notificar que, usted /es podrá/n presentar Recurso Administrativo de Impugnación ya sea en Reposición ante la "Comisión para Determinar la Condición de los/las Refugiados en el Ecuador"; o en Apelación ante la máxima Autoridad del Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana, en el término de (15) días contados a partir del siguiente día de la notificación de conformidad con lo dispuesto en el Art. 48 del Decreto Ejecutivo 1182 reformado mediante sentencia Nro. 002-14-SIN-CC emitida por la Corte Constitucional; sin perjuicio de que puedan ejercitar, en su caso, cualquier otro recurso que estimen procedente, así como la expresión de las acciones contencioso administrativa y el plazo para interponerlas; en el caso de no interponer ningún recurso, deberá/n regularizar su situación migratoria, o abandonar el país en un plazo máximo de 15 días conforme lo dispone el artículo 49 del Decreto Ejecutivo 1182 de 30 de mayo de 2012.



**DIRECCIÓN DE REFUGIO Y APATRIDIA  
MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES Y MOVILIDAD HUMANA**



REPÚBLICA DEL ECUADOR



Quito, 2016

Señorita:

Ciudad.-

**La Dirección de Refugio y Apátrida cumple con notificar la RESOLUCIÓN 14/08R/2016 Adoptada durante su DECIMA CUARTA Reunión, realizada el 20 de enero de 2016:**

**RESOLUCIÓN 14/08R/2016  
COMISIÓN PARA LA DETERMINACIÓN DE LA CONDICIÓN DE LOS/LAS  
REFUGIADOS/AS EN EL ECUADOR  
CONSIDERANDO:**

VISTO que, por sus propios derechos de nacionalidad ; ha presentado Recurso de Reposición el día 17 de diciembre de 2015, ante la "Comisión para Determinar la Condición de Refugiados en Ecuador", a la resolución adoptada por la Comisión para determinar la Condición de los/las Refugiados/as en el Ecuador en primera instancia sobre su solicitud de refugio, en tal virtud se realizan las siguientes consideraciones:

Que, el Art. 41 de la Constitución de la República del Ecuador dispone: "*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."*

Que, el Art. 76 de la norma constitucional *Ibidem* dispone: "*En todo proceso en el que se determinan derechos y obligaciones de cualquier orden, se asegurará el derecho al debido proceso que incurrirá en la siguientes garantías básicas:*

*1.- Corresponde a toda autoridad administrativa o judicial, garantizar el cumplimiento de las normas y los derechos de las partes.*

*7.- El derecho de las personas a la defensa incluirá las siguientes garantías: a) Nadie podrá ser privado del derecho a la defensa en ninguna etapa o grado del procedimiento. h) Presentar de forma verbal o escrita las razones o argumentos de los que se crea asistida y replicar los argumentos de las otras partes; presentar pruebas y contradecir las que se presenten en su contra. l) Las resoluciones de los poderes públicos deberán ser motivadas. No habrá motivación si en la resolución no se enuncian las normas o principios jurídicos en que se funda y no se explica la pertinencia de su aplicación a los antecedentes de hecho. Los actos administrativos, resoluciones o fallos que no se encuentren debidamente motivados se consideraran nulos. Las servidoras o servidores responsables serán sancionados.*

Que, el Art. 82 de la norma Constitucional *ibidem* manda: "*El derecho a la seguridad jurídica se fundamenta en el respeto a la Constitución y en la existencia de normas jurídicas previas, claras y públicas y aplicadas por las autoridades competentes.*"

Dirección de Refugio; Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana Av. 10 de Agosto y Mercadillo  
Telf: (02) 2993200 ext. 12233, 12234



Que, el Art. 226 de la Constitución de la República del Ecuador, dispone; *"Las instituciones del Estado, sus organismos, dependencias, las servidoras o servidores públicos y las personas que actúen en virtud de una potestad estatal ejercerán solamente las competencias y facultades que les sean atribuidas en la Constitución y 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."*

Que, el Art. 9 de la Constitución de la República del Ecuador manda que, *"Las personas extranjeras que se encuentren en el territorio ecuatoriano tendrán los mismos derechos y deberes que las ecuatorianas, de acuerdo con la Constitución."*

Que, el Art. 83 de ibídem dispone: *"Son deberes y responsabilidades de las ecuatorianas y los ecuatorianos, sin perjuicio de otros previstos en la Constitución y la ley:*

*1.- Acatar y cumplir la Constitución, la ley y las decisiones legítimas de autoridad competente."*

Que, el Art. 13 del Código Civil, dispone: *"La ley obliga a todos los habitantes de la República, con inclusión de los extranjeros; y su ignorancia no excusa a persona alguna."*

Que, el artículo 5 de la Ley de Extranjería dispone: *"Corresponde a la Función Ejecutiva, por conducto de la Dirección General de Extranjería del Ministerio de Gobierno, Cultos, Policía y Municipalidades, la aplicación y ejecución de las normas y procedimientos relativos a extranjería, especialmente al otorgamiento de visas de inmigrantes dentro y fuera del país. El manejo y otorgamiento de visas de no inmigrantes estará a cargo del Ministerio de Relaciones Exteriores. La decisión de conceder, negar o revocar una visa a un ciudadano extranjero, no obstante el cumplimiento de los requisitos legales y reglamentarios, es facultad soberana y discrecional de la Función Ejecutiva, a través de los organismos competentes."*

Que, el Art. 42 numeral IX del Reglamento de la Ley de Extranjería, dispone: *"El reconocimiento de la calidad de asilado o refugiado y la concesión de la visa correspondiente serán decididos exclusivamente por el Ministro de Relaciones Exteriores, de conformidad con las normas de las convenciones internacionales sobre la materia"*.

Que, el Art. 14 del Decreto Ejecutivo 1182 de 30 de mayo de 2012, dispone: *"El Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio e Integración es competente para ejercer toda actividad inherente al refugio conforme a la Constitución y las Leyes."*

Que, el Art. 15 del Decreto Ejecutivo 1182 de 30 de mayo de 2012, en su parte pertinente dispone: *"Créase la Comisión para determinar la Condición de los/las Refugiados/as en el Ecuador, en adelante "la Comisión", funcionará bajo la coordinación del Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio e Integración, y estará integrada de la siguiente manera:*

- 1. Una persona designadas por Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio e Integración, uno de los cuales presidirá la Comisión;*
- 2. Una persona designada por el Ministerio del Interior; y*
- 3. Una persona designada por el Ministerio de Justicia Derechos Humanos y Cultos."*

Que, el Art. 20 del Decreto Ejecutivo 1182 de 30 de mayo de 2012, dispone: *"Toda solicitud de la condición de refugiado/a admitida a proceso deberá ser resuelta por la Comisión...."*

Que, el Art. 2 del Decreto Ejecutivo 20 de 10 de junio de 2013, manda: *"Cámbiese la denominación del Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio e Integración por Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana."*

Que, el Art. 1 del Decreto Ejecutivo 410 de 30 de junio de 2010, publicado en el Registro Oficial 235 de 14 de julio del mismo año, dispone: *"Cámbiese la denominación del Ministerio de Gobierno, Policía, Cultos y Municipalidades por Ministerio del Interior."*

Que, los Acuerdos Ministeriales números 914 y 986 del Ministerio de Justicia, Derechos Humanos y Cultos, del 27 de marzo de 2015 y el 21 de julio de 2015 respectivamente; el Acuerdo Ministerial número 000071 del Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio e Integración, del 03 de octubre de 2012, el Acuerdo Ministerial número 5552 del Ministerio el Interior, del 10 de abril de 2015 nombran y delegan a sus respectivos funcionarios para integrar la "Comisión" y conocer las solicitudes puestas a su consideración..

Que, el Art. 69 del Estatuto de Régimen Jurídico Administrativo de la Función Ejecutiva, en su parte pertinente dispone: *"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*

"la nulidad de pleno derecho de "las disposiciones administrativas que vulneren la Constitución, los tratados internacionales, las leyes otras disposiciones administrativas de rango superior, las que regulen materias reservadas a la ley, y las que establezcan la retroactividad de disposiciones sancionadoras no favorables o restrictivas de derechos individuales".

Por lo tanto recordando que los derechos de asilo y refugio están reconocidos de forma expresa por el Art. 41 de la Constitución de la República (CRE), por la convención de Ginebra de 1951 Y su Protocolo del 1967 y la Declaración de Cartagena de 1984, el actuar de la administración estaría encasillado dentro de una de las causales que incurrir en nulidad de pleno derecho.

Por estas razones solicito se declare la nulidad de los efectos de la resolución impugnada, se nos reconozca como refugiados y se nos otorgue el carnet de refugiados.

#### **Argumentos de Hecho y de Derecho**

El presente recurso recurre la Resolución No, 13/70R/2015 de fecha 21 de Octubre de 2015 y notificada el día 7 de diciembre, Esta negativa se basa en que, según la administración:

- Ausencia de temor fundado
- Ausencia de persecución

A dichos puntos, responderé con los argumentos de hecho y de derecho que dadas las experiencias vividas con respecto a amenazas sufridas en contra mí la familia, corresponde a la definición de refugiado.

#### **A. DE NUESTRA CONDICIÓN DE REFUGIADOS**

Es pertinente remitirme a la definición de una persona refugiada contemplada en la normativa nacional e instrumentos internacionales en la materia. El Artículo 1a de la Convención de 1951 sobre el Estatuto de Refugiados y el artículo 8 del decreto 1182 de 2012 establecen que: el término "refugiado" se aplicará toda persona que "debido a fundados temores de ser perseguido 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".

#### **Del temor fundado**

Según el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), organización especializada en la protección de los refugiados y encargada de "vigilar la aplicación de las disposiciones" de la Convención de 1951 sobre el Estatuto de los Refugiados, 1 "la expresión fundados temores contiene un elemento subjetivo y un elemento objetivo y, al determinar si existen temores fundados, deben tomarse en consideración ambos elementos".

#### De mi caso de refugio.

Además de la persecución sufrida por la situación de mi padrastra, yo también fui sujeto de persecución y amenazas por defender los derechos humanos en mi país. Sin embargo, de mi caso, no hubo un análisis per se, tal como se puede evidenciar en mi expediente. En este sentido, mi temor es fundado por las varias situaciones de acoso que viví en mi país de origen, tal como lo relaté en mi entrevista. Al unirme a AI en el 2013, en agosto de este año, dos oficiales se acercaron a mi hogar a hacer averiguaciones y citarme para ser interrogado. Al asistir a dicho lugar, me amenazaron con avisar a las autoridades de la universidad en donde trabajaba como académico si no cesaban mis actividades en AI. Posteriormente en septiembre del mismo año, participé en un evento de la Embajada Británica, inmediatamente fui visitado por un policía en octubre. En esta ocasión fui acusado de pertenecer al servicio secreto británico, por lo que me obligaron a colaborar con el gobierno cubano. De negarme, me aclaró que habría consecuencias.

En enero del 2014, por iniciativa propia presenté un proyecto que buscaba el respeto a la libertad ideológica. Fui acusado por la policía de traidor en junio del mismo año y me obligaron a eliminar la página de mi proyecto de Facebook. Además recibí sanciones inclusive, quitándome acceso a redes sociales y me cambiaron de puesto de trabajo. Todo empeoró cuando recibí la llamada de un oficial diciendo que llegó el expediente en donde se me acusa de contrarrevolucionario, asegurándome que no tendré futuro profesional, que terminaría vendiendo croquetas en la calle. Esto fue posteriormente expresado por el rector de la universidad, quien me llamó traidor. Me dio básicamente dos opciones: renunciar al trabajo en la universidad y a todo trabajo académico o un acto de repudio, entregando a mis compañeros del proyecto. Opté por la primera opción. Este evento culminó con la amenaza de no poder rehacer mi vida profesional en este país. Tampoco se me permitió defender mi tesis de maestría, por estas razones.

Dirección de Refugio; Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana Av. 10 de Agosto y Mercadillo  
Telf: (02) 2993200 ext. 12233, 12234

Ya que no se llevó a cabo un análisis de estos elementos que configuran mi caso de refugio, debo aclarar que el temor de no poder ejercer mi profesión libremente, sumado a esta coacción ejercida sobre mi persona, configuran el aspecto subjetivo y objetivo de este elemento. Cabe también, tomar en cuenta que, mi testimonio fue considerado como coherente, lineal y por tanto credibilidad positiva. En este punto, no se tomó como referencia la situación de persecución por opinión política imputada, ignorando que en el estudio de un caso de refugio es necesario considerar "...su pertenencia a un determinado grupo racial, religioso, nacional, social o político, la forma en que interpreta su situación y sus experiencias personales; en otras palabras: cuanto pueda servir para indicar que el motivo predominante de su solicitud es el temor.

Con estos hechos, amenazas, detenciones, atentados contra de nuestra vida hicieron que nuestra estadia se vuelva insostenible e intolerable. Por consiguiente, a penas pudimos organizamos nuestra salida hacia el Ecuador. Por consiguiente, el elemento subjetivo y objetivo del temor fundado se efectúa, basándome nuestro miedo de perecer por estos hechos y amenazas puntuales en contra mía, de mi padrastro y atentados contra la familia. Esto en concordancia con lo estipulado por ACNUR, "los temores del solicitante pueden considerarse fundados si puede demostrar, en medida razonable, que la permanencia en su país de origen se le ha hecho intolerable por las razones indicadas en la definición o que, por esas mismas razones, le resultaría intolerable en caso de que regresara a él".

### **De acto de persecución**

De acuerdo con el Manual de Criterios para Refugiados, el ACNUR considera que "No existe una definición universalmente aceptada del concepto de "persecución" y los diversos intentos de formularla han tenido escaso éxito. Del artículo 33 de la Convención de 1951 puede deducirse que toda amenaza contra la vida o la libertad de una persona por motivos de raza, religión, nacionalidad, pertenencia a determinado grupo social u opiniones políticas es siempre persecución". Consecuentemente, las consideraciones más relevantes son aquellas en torno a lo fundado del temor a un daño real o potencial, que sea suficientemente grave como para constituirse en persecución.

Debemos, entonces, enfatizar que sí era necesario referirse a la situación del país de origen pues se tienen que tener en cuenta que nuestro testimonio no puede ser considerado en abstracto y debe examinarse en el contexto de la situación pertinente.

El reporte de Human Rights Watch, se refiere a la situación que viven las personas defensoras de los Derechos Humanos, como es mi caso. El reporte se remite a indicar:

"El gobierno cubano todavía se niega a reconocer la defensa de los derechos humanos como una actividad legítima, y niega estatus legal a organizaciones locales de derechos humanos. A su vez, autoridades gubernamentales hostigan, agreden y encarcelan a defensores de derechos humanos que intentan documentar abusos"

Agregando además que quienes defienden los DDHH, y realizan actividades de vigilancia, denuncia y educación les expone en muchas ocasiones a situaciones de hostigamiento, campañas de desprestigio como así también "ataques contra su vida, integridad y libertad personal".

En el año 2014 se confirmó el mismo patrón del Informe Anual 2013 realizado por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Este documento evidencia que con el objetivo de amedrentar a los defensores de DDHH, son víctimas de agresiones físicas, detenciones arbitrarias por plazos breves, actos de repudio y limitaciones al ejercicio pacífico del derecho a la manifestación y reunión".

### **Del motivo**

Según al artículo 8 del decreto 1182 ya mencionado previamente, el motivo de la persecución puede basarse en la "raza, religión, nacionalidad, pertenencia a determinado grupo social u opiniones políticas".

Del mismo modo, si bien en el caso en concreto, no hubo una pertenencia a algún grupo contrarrevolucionario, la persecución por presuntamente no compartir los lineamientos del gobierno, se constituyen opinión política imputada. En lo que corresponde a este motivo, ACNUR se pronuncia manifestando que:

"Será necesario determinar las opiniones políticas del solicitante, que son la causa fundada de las alegaciones, teme ser víctima. Como ya se ha indicado, la persecución "por motivos de opinión

Dirección de Refugio; Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana Av. 10 de Agosto y Mercadillo,  
Telf: (02) 2993200 ext. 12233, 12234



políticas" implica que un solicitante sostiene una opinión que ha sido expresada o que ha llegado a conocimiento de las autoridades".

Lo precedente, corresponde exactamente a la situación vivida por mí. Una vez determinado el motivo de la persecución, es pertinente citar lo expresado por Amnistía Internacional, en su reporte sobre los Derechos Humanos referente a la opinión política contraria al gobierno, la cual continúa siendo reprimido y castigado.

"Las críticas al gobierno siguieron reprimiéndose y castigándose de forma casi sistemática mediante diversos procedimientos, como detenciones breves y arbitrarias, "actos de repudio" (manifestaciones encabezadas por simpatizantes del gobierno en las que participaban agentes de seguridad del Estado), intimidación, hostigamiento y procesamientos penales por motivos políticos.

De acuerdo a la Comisión "es importante tomar en cuenta que él mismo conocía las supuestas consecuencias de pertenecer a una ONG de Derechos Humanos y a pesar de las continuas advertencias a su persona nunca hizo caso de las mismas, conociendo el proceder de las autoridades de país en su caso", esta aseveración supone entonces que no debo gozar de las libertades y derechos que me asisten, como lo son ejercer mi profesión y defender mis ideales. Merece aclarar que el derecho de libertad de pensamiento, expresión y asociación y mi derecho de reunión, se encuentran consagrados en los Instrumentos internacionales de Derechos Humanos, por lo que no pueden ser violentados.

### **Del retorno imposible por falta de protección estatal**

De acuerdo con las Directrices de Elegibilidad del ACNUR "Un refugiado es siempre una persona que no goza de tal protección (...). También puede suceder que el país de nacionalidad niegue su protección al solicitante. Esa denegación de la protección puede confirmar o reforzar los temores que abriga el solicitante de ser perseguido y puede en realidad ser un elemento de persecución".

Dado que el agente persecutor es estatal, es incoherente pensar que el estado mismo pueda brindar algún tipo de protección a mí y mi familia.

Finalmente, en respuesta a lo alegado por la Comisión "sorprende el hecho que a pesar de la persecución vivida, no hayan salido antes", es crucial destacar que la eliminación de los permisos de salida para cubanos que deseen viajar al extranjero y el requisito de carta de invitación, recién entró en vigor el 14 de enero de 2013. Por lo tanto, se puede concluir que viendo que la persecución provenía de agentes estatales, y habiendo tantas prohibiciones para poder salir, permanecemos en el país con la esperanza de que el hostigamiento y abuso cesen. Es congruente, entonces, que la huida final hacia el Ecuador se dio por la gravedad de los atentados y amenazas finales.

Dados nuestros antecedentes y situación, incumbiría a la definición de refugiado contemplada en el decreto 1182 e instrumentos internacionales en la materia, debidamente reconocidos por nuestra legislación. En resumen, todos estos actos constituyen violaciones graves de nuestro derecho a la vida, a la integridad física, libertad y seguridad. Estos derechos que nos han sido imposibles goza" están reconocidos en la Declaración Universal de Derechos Humanos y la Convención Americana de Derechos Humanos firmada y ratificada por el Estado Ecuatoriano, respectivamente.

### **B. PRINCIPIO DE NO DEVOLUCIÓN**

Al no concedernos el reconocimiento de refugiados a mí y mi familia, se estaría poniendo en riesgo nuestro derecho a la no devolución, contemplado en el Art. 41 y 66 numeral 14 pár. 2 de la Constitución vigente, Art. 33 de la Convención de 1951 y Art. 9 del Decreto 1182. En efecto corremos el peligro de incurrir en las cláusulas de exclusión previstas por el Art. 9 de la LEY DE MIGRACION. La ejecución de la deportación acarrea el efecto de ser trasladado al país del que provenimos con anterioridad a nuestro ingreso tal y como establece el Art. 35 de la Ley de Migración, lo que pondría en peligro nuestra vida, seguridad y libertad.

Así mismo el Comité Ejecutivo del ACNUR, en su Conclusión No. 6 (XXVIII) No Devolución, 1977, recomienda la observancia del principio de no devolución que un Estado debe respetar respecto a las personas que soliciten el reconocimiento de la condición de refugiado, SEAN RECONOCIDAS O NO, pues su vida, seguridad o libertad podría estar en riesgo si fuesen devueltas a su país de origen.

### **PETICIÓN**

Por lo expuesto, solicito que:

Dirección de Refugio; Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana Av. 10 de Agosto y Mercadillo  
Telf: (02) 2993200 ext. 12233, 12234

1. Se de suspensión inmediata de los efectos de la resolución impugnada, en concreto, la orden de salida del país.
2. Se nos reconozca como refugiados a nosotros y al grupo familiar, y se nos otorguen los documentos de identificación respectivos
3. Una vez presentado este recurso se nos entregue una comunicación por escrito, debidamente motivada y dentro del tiempo establecido, conforme lo ordena el Estatuto de Régimen Jurídico y Administrativo - ERJAFE en el Art. 115 numerales 2.

Que, la decisión tomada por la Comisión para la Determinación de la Condición de los/las Refugiados/as en el Ecuador, en la Septuagésima Tercera Reunión de 2015, respecto del caso

fue motivada en hecho y en derecho, apegada siempre al fiel cumplimiento de la normativa legal vigente, dentro de las declaraciones del compareciente claramente indica que era Testigo de Jehová hasta marzo de 2013 (hasta esa fecha era discriminado), posteriormente renunció a su religión para unirse a un grupo a una ONG de Derechos Humanos Amnistía Internacional, posteriormente aclara que a pesar del acoso y corrupción, tenía una vida tranquila y finalmente indica que antes de ingresar al Ecuador trabajó en la Universidad de Holguín y fue condecorado como el mejor egresado ya que nunca estuvo inmerso en la política de su país. Adicionalmente su padre tenía una cafetería, llevaba en esa actividad alrededor de 15 años y le iba bien, la comisión verificó que a pesar de que denunció actos de corrupción en el año de 1994, pudo vivir en Cuba junto con su familia alrededor de 18 años, ejerciendo libremente sus derechos al trabajo, a practicar su religión, estudios, asociación etc. y por otro lado no existen pruebas objetivas de que el supuesto atentado de muerte, al estrellarse un vehículo en su casa, sea mecanizado por el ente estatal. Por todas estas circunstancias, se considera que los hechos expuestos por el peticionario y su esposa, no se apegan a las definiciones de refugio adoptadas por parte del Estado ecuatoriano.

Que, si bien su padre acusa al Estado de tratar de eliminarlo, hay que tener en cuenta lo que dice el Manual y Directrices sobre Procedimientos y Criterios para Determinar la Condición de Refugiado del ACNUR, en su párrafo 47. "La piedra de toque a la que suele recurrirse para determinar si los temores son fundados es el hecho de que el solicitante esté en posesión de un pasaporte nacional válido. Se ha alegado a veces que la posesión de un pasaporte significa que las autoridades que lo expidieron no tienen la intención de perseguir al titular (...)" (el énfasis no corresponde al texto).

Que, de la revisión y el análisis al expediente, se puede evidenciar que el órgano administrativo no ha incurrido en errores de hecho o de derecho, ni ha vulnerado derechos constitucionales referidos al debido proceso.

Que, previo a la resolución del presente caso se debe establecer que la Comisión para la Determinación de la Condición de los/las Refugiados/as en el Ecuador, decidió negar el caso del señor

debido a que los hechos narrados, no se enmarcan dentro de los elementos de la definición de la Convención de Ginebra de 1951 y su Protocolo de 1967; así como en el Decreto Ejecutivo 1182.

**En Ejercicio de sus atribuciones, la Comisión**

#### RESUELVE:

**ARTÍCULO PRIMERO.-** Avocar conocimiento del Recurso de Reposición del señor [Nombre] que repone a la Resolución No. 13/70R2015 (11/73R/2015), emitida por la Comisión para la Determinación de la Condición de los/las Refugiados/as en el Ecuador, durante su Septuagésima Tercera Reunión de 2015.

**ARTÍCULO SEGUNDO.-** Rechazar la alegación de "DE NUESTRA CONDICIÓN DE REFUGIADOS" señalada por la solicitante, ya que la Comisión para la Determinación de la Condición de los/las Refugiados/as en el Ecuador, durante su Septuagésima Tercera Reunión de 2015, conforme hecho y derecho, mediante acto debidamente motivado, determinó que los peticionarios no cumplen con todos los elementos para ser declarados como refugiados.

**ARTÍCULO TERCERO.-** Rechazar la alegación de vulnerabilidad del "PRINCIPIO DE NO DEVOLUCIÓN", esto debido a que, mientras ha sido solicitante de refugio se ha garantizado este principio.

**ARTÍCULO CUARTO.-** Mantener la decisión adoptada en primera instancia y negar la petición de refugio adoptadas por el Estado ecuatoriano, en virtud de que su caso no se enmarca en las definiciones de refugio adoptadas por el Estado ecuatoriano.

**ARTÍCULO QUINTO.-** Disponer a la Secretaria Técnica, proceda con la notificación de esta resolución a [Nombre] quien deberá regularizar su situación migratoria o abandonar el país en un plazo no mayor a los 15 días de conformidad con el Art. 49 del Decreto Ejecutivo 1182 de 20 de mayo de 2012.

Dirección de Refugio; Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana Av. 10 de Agosto y Mercadillo  
Telf: (02) 2993200 ext. 12233, 12234



## Anexo VII

### Resolución de la Dirección de Refugio que rechaza una solicitud de presentada por una pareja. Caso *tercer país de refugio*.



Señor,

Ciudad.-

En relación a la solicitud de refugio presentada por Usted(s), la Dirección de Refugio y Apátrida del Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana, en aplicación de las facultades conferidas en el artículo 19 del Decreto Ejecutivo 1182, de 30 de mayo de 2012, ha procedido a estudiar los motivos en los que ha sustentado su solicitud de refugio, los que constan en el Informe Técnico que a continuación se detalla:

#### Entrevista de Solicitante a

- Ingresó al Ecuador el 26 de abril de abril de 2015, junto a su esposa.
- Indica que su último lugar de residencia fue Santo Domingo, donde vivió por 8 años, junto a su esposa, su hija, el lugar para vivir era tranquilo, el peticionario trabajaba como vendedor de medicina naturista, su esposa preparaba medicinas naturistas, económicamente les iba regular.
- Manifiesta que su vida era difícil porque existe racismo, y no respetan los derechos humanos.
- Menciona que conoció a su esposa Helena Furdie, en República Dominicana, en diciembre de 2012, en un taller de capacitación dictado por Acnur.
- Indica que el peticionario en República Dominicana no le ocurrió nada.
- Manifiesta que él no ha sido reconocido como refugiado como su esposa.
- Indica que su esposa en Haití, fue fundadora y coordinadora del MPD y fundadora y coordinadora de Organización de la mujer responsable de una organización ex candidata a la alcaldía.
- Indica que durante las elecciones a la alcaldía, en su sede ingresó un grupo de desconocidos quienes querían preguntaron por ella, y las personas que se encontraban en el lugar les dijeron que no la conocían.
- Añade que su esposa se encontraba en su casa y en la madrugada entraron unas personas desconocidas y su esposa logró escapar a la casa de una amiga, y su hijo probablemente murió en la balacera, esto ocurrió en mayo de 2000.
- Señala que la casa de su esposa la habían baleado, y sus vecinos se sorprendieron que ella se encontraba viva.
- Indica que los otros miembros del partido también sufrieron un atentado similar al de su esposa.
- Manifiesta que su esposa junto a dos miembros de su partido se trasladaron a vivir a República Dominicana y pidieron ayuda al viccónsul quien les ayudó para que consiguieran una visa para poder estar en República Dominicana.
- Añade que su esposa fue reconocida como refugiada por las Naciones Unidas bajo mandato ACNUR, añade que hasta la actualidad mantiene el estatus de refugiada.
- Manifiesta que el gobierno de República Dominicana a su esposa no la reconoce como refugiada, señala que no le han dado una explicación clara de porque no aceptaron su solicitud.
- Señala que se acercaron a ACNUR, donde no recibieron una respuesta.

- Indica que decidieron venir a Ecuador porque su esposa fue rechazada como refugiada, además es un país tranquilo, y que respeta los derechos humanos.
- Indica que en su país no le ocurrió nada, tuvo una vida tranquila, y decidió migrar a República Dominicana por buscar nuevas oportunidades de trabajo.
- Manifiesta que su hija se encuentra en República Dominicana junto a su vecina y no ha tenido ningún inconveniente.

#### Entrevista de Solicitante b

- Ingresó al Ecuador el 26 de abril de 2015, junto a su esposo
- Manifiesta que en Haití, fundó el movimiento popular, en el año 1992, dentro de esta organización las actividades que realizaba eran realizar reuniones donde aconsejaban a la gente del lugar sobre normas de higiene; además fue fundadora y coordinadora del movimiento de la mujer haitiana, este lo fundó en el año 2000, dentro de esta organización las actividades que realizaba eran enseñar el cuidado de hijos, crear negocios y a las mujeres ser independientes. Además fue miembro del partido político Partido democrático haitiano, en este partido fue miembro por 3 años, las actividades que realizaba eran hacer reuniones para informar al resto de mujeres miembros de este grupo.
- Indica que por el partido democrático fue seleccionada como candidata para la alcaldía el 21 de mayo de 2000.
- Añade que las elecciones se estaban realizando y dos políticos sabotearon las elecciones y dijeron que ningún partido podía participar que solo el partido de ellos iba a ganar.
- Señala que ella junto a la gente de su partido estaba escuchando las noticias de los resultados de las elecciones y vieron que la gente del partido labalás estaba festejando antes de los resultados oficiales.
- Indica que ella junto a dos miembros de su partido fueron a poner su reclamo por los resultados, y las autoridades del consejo electoral estaban sorprendidas por la celebración ya que no se habían terminado de contar los votos.
- Señala que ella habló en nombre de su partido y declaró que no se respetaba los derechos humanos y pidió a sus partidarios que se marcharan a sus casas.
- Luego de sus declaraciones la peticionaria empezó a recibir llamadas telefónicas con amenazas de muerte.
- Recibió 15 llamadas, anónimas, en donde le decían que debía salir del país.
- Añade que asistió a la reunión de 19 de septiembre de 2000, al llegar al lugar su seguridad le dijo que debían abandonar el lugar porque su vida corría riesgo, la peticionaria decidió marcharse, al poco tiempo de abandonar el lugar, las mujeres que se quedaron en la reunión fueron a su casa a contarle que estas personas estaban preguntando por la peticionaria y ellas dijeron que era una reunión de mujeres progresistas.
- El 21 de septiembre de 2000, a las 2:00am, un grupo de personas llegó a su casa, y estas personas dispararon a su casa, ella corrió junto a sus hijos y su hijo se quedó en su casa y nunca más lo volvió a ver.
- Indica que sus vecinas le contaron que la gente que había disparado a su casa llevaba uniforme de policía y en su casa había rebuscado.
- Indica que junto a los miembros de su organización decidieron organizarse para abandonar el país.
- Añade que uno de los miembros conocía a quien les ayudó conseguir una visa para que puedan ingresar a República Dominicana, a este país llegó el 07 de octubre de 2000.
- Al llegar a este país se contacto con ACNUR, con oficina de derechos humanos a quien contó lo sucedido.
- Señala que el 07 de noviembre de 2000, el ACNUR, por mandato le otorgó el Reconocimiento como refugiada.
- Menciona que presentó en República Dominicana los documentos para que les den el reconocimiento como refugiados y les dijeron que debía pasar 90 días para dar una resolución, estos documentos los presentó en el año 2007.
- Indica que a finales de diciembre de 2013, le dieron una respuesta donde rechazaban su solicitud.
- Manifiesta que vino al Ecuador porque en República Dominicana los iba deportar y este es un país seguro.
- Señala que conoció a su pareja hace tres años en República Dominicana, en un taller de capacitación de ACNUR.

Si bien los peticionarios desean acogerse de buena fe a la protección internacional de otro estado bajo la figura del refugio, en ningún punto de sus entrevistas presentan argumentos que denoten necesidad de protección; claramente en sus entrevistas señalan que vivieron en República Dominicana durante ocho y quince años, donde no tuvo ningún inconveniente y llevaron una vida tranquila; además se evidencia que la peticionaria goza de protección internacional ya que fue reconocida como refugiada bajo mandato ACNUR el 17 de noviembre de 2000, además en República Dominicana los peticionarios tiene una visa vigente hasta el

año 2016; y decidieron venir a Ecuador porque es un país tranquilo. Por lo tanto los motivos **no se enmarcan** dentro de la definición de refugio.

Con estos antecedentes, en aplicación de lo dispuesto en el artículo 24 del Decreto 1182 de 30 mayo de 2012, "La solicitud manifiestamente infundada es aquella que en su formulación presenta elementos completamente desvinculados con las definiciones de refugiado/a vigentes en el Ecuador", la Dirección de Refugio ha calificado la presente solicitud como manifiestamente infundada, declarando la INADMISIBILIDAD A TRAMITE.

Por consiguiente, en aplicación del artículo 33, inciso segundo del Decreto 1182 de 30 de mayo de 2012, reformado mediante sentencia Nro. 002-14-SIN-CC emitido por la Corte Constitucional, a partir de la fecha de notificación, usted cuenta con un plazo de hasta quince días para interponer el recurso administrativo que estime conveniente, ya sea en Reposición ante el Director/a de Refugio y Apatridia, o en Apelación ante la máxima Autoridad del Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana; regularizar su calidad migratoria, o abandonar el país; sin perjuicio de la autorización de permanencia regular que ostente al momento de esta notificación, ni de las acciones migratorias que se hayan iniciado con anterioridad a la emisión de esta resolución



**DIRECCION DE REFUGIO Y APATRIDIA**  
**MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES Y MOVILIDAD HUMANA**



REPUBLICA DOMINICANA  
 SUB DIRECCIÓN DE INVESTIGACIONES DE CRIMENES Y DELITOS CONTRA LAS PERSONAS, P.N.  
 DEPARTAMENTO DE INVESTIGACIONES DE PERSONAS DESAPARECIDAS, P.N.  
 "AÑO POR LA TRANSPARENCIA Y EL FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL"

# SE ENCUENTRA EXTRAVIADO

27 De Junio del 2011

A quien Pueda Interesar:

Agradecemos presentar la foto de

de 24 años, residente en C/Camari  
 Del sector Ens. Mabelita

Quien se encuentra **EXTRAVIADO** (a) desde el 22/6/2011  
 y hasta el momento se desconoce de su paradero.

Agradecemos cualquier información a los teléfonos: (809) 418-1435  
(809) 217-0781

NOTA:


Departamento de Investigaciones de Personas Desaparecidas, P.N.  
 E-mail: [personas\\_desaparecidas@hotmail.com](mailto:personas_desaparecidas@hotmail.com), 809-682-2151 ext. 2500/ 2501

**RAMON A. PENA ADAMES**  
 Tte. Coronel, P.N. (DEM)

MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES,  
 COMERCIO E INTEGRACIÓN  
 DIRECCIÓN DE REFUGIO  
 ES FEEL COPIA DEL ORIGINAL QUE REPOSA  
 EN LOS ARCHIVOS DE ESTA DIRECCIÓN

## Anexo VIII

### Resolución con aplicación del artículo 33 del Código Civil

Resolución Nro.

Azogues, 2015.

#### MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES Y MOVILIDAD HUMANA

#### LA SUBSECRETARÍA DE ATENCIÓN A INMIGRANTES

En ejercicio de la delegación legal otorgada en el Acuerdo Ministerial N.- 000066 de fecha 20 de julio de 2015 por el Ministro de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana al suscrito Subsecretario de Atención a Inmigrantes, por ser competente, avoco conocimiento de la presente causa, la misma que al encontrarse en estado de resolver, se indica lo siguiente:

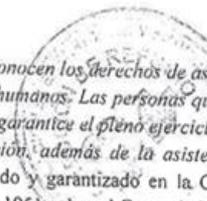
#### VISTOS:

UNO.- La Directora de Refugio y Apatridia, con las facultades y atribuciones conferidas por la ley, mediante resolución No.  decide inadmitir a trámite el recurso planteado por el señor en virtud de encontrarse fuera del tiempo.

DOS.- Frente a la decisión adoptada por la Dirección de Refugio y Apatridia y notificada el 29 de mayo de 2015, el solicitante señor de nacionalidad marroquí, en uso de su derecho de petición, formula e interpone recurso de apelación, el 09 de junio de 2015.

TRES.- Dentro del recurso propuesto, el recurrente manifiesta en lo medular a) Los motivos por los cuales salió de su país, y porque no presentó su solicitud a tiempo. b) Juridicamente fundamenta su petición en "... artículos 173, 176 y 177 del Estatuto del Régimen Jurídico Administrativo de la Función Ejecutiva (ERJAFE), numeral 2 del Art. 170 ERJAFE, art. 173 ERJAFE, art. 129 del mismo ERJAFE, art. 41 de la Constitución de la República del Ecuador (CRE), Convención de Ginebra del 1951 y su Protocolo del 1967 Art. 76 de la CRE, Art. 175 del ERJAFE, art. 118 del mismo cuerpo legal, Artículo 1 de la Convención de 195, artículo 8 del decreto 1182, Art. 33 de la Convención de 1951 y Art. 9 del Decreto 1182 ..." c) Solicita "...se declare la nulidad de pleno derecho y la suspensión inmediata de los efectos de la resolución apelada, en concreto, la orden de salida del país, se me haga una entrevista con el fin de aclarar las razones que me obligaron a salir del país de origen, se me haga la entrega del certificado de solicitud de asilo de refugio, se sirva reconocerme el Estatus de Refugiado en el Estado ecuatoriano..." En tal virtud:

#### SE CONSIDERA:

PRIMERO.- El Art. 41 de la Constitución de la República, señala que: "*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*". Derecho que se encuentra reconocido y garantizado en la Carta Magna en consideración al precepto evocado en la Convención de Ginebra de 1951 sobre el Estatuto de los Refugiados y a su Protocolo de 1967, y en el ámbito interno, dentro del Decreto Ejecutivo 1182 de 30 de mayo de 2012, este último a su vez regula el procedimiento para el reconocimiento oficial del estatus de refugiado. 

SEGUNDO.- El Art. 76 ídem, establece que: "*En todo proceso en el que se determinen derechos y obligaciones de cualquier orden, se asegurará el derecho al debido proceso...*"; norma que guarda relación con el Art. 82 de la carta magna, que señala: "*El derecho a la seguridad jurídica se fundamenta en el*

**Resolución Nro.**

**Azogues, 2015.**

respecto a la Constitución y en la existencia de normas jurídicas previas, claras, públicas y aplicadas por las autoridades competentes”.

**TERCERO.-** El Art. 88 del Estatuto del Régimen Jurídico Administrativo de la Función Ejecutiva (ERJAFE) establece: “Competencia y Procedimiento.- Los actos administrativos que dicten las Administraciones Públicas, sea de oficio o a instancia del interesado, se expedirán por el órgano competente y acorde al procedimiento establecido”; en concordancia con el numeral 1 del Art. 121 ibidem “Los actos administrativos normativos o de simple administración que dicte la Administración Pública Central, bien de oficio o a instancia del interesado, se producirán por el órgano competente ajustándose al procedimiento establecido”.

**CUARTO.-** El Art. 27 del Decreto Ejecutivo 1182 de 30 de mayo de 2012, reformado mediante sentencia N.- 002-14-SIN-CC emitida por la Corte Constitucional dispone: “Toda solicitud de reconocimiento de la condición de refugiado/a será presentada, dentro de un plazo de 3 meses posteriores al ingreso a territorio ecuatoriano, directamente por la persona interesada o por un representante debidamente autorizado... Las solicitudes que no reúnan estos requisitos no serán admitidas”. (Lo resaltado me pertenece).-

**QUINTO.-** El Art. 13 del Código Civil, dispone que “La ley obliga a todos los habitantes de la República, con inclusión de los extranjeros; y su ignorancia no excusa a persona alguna.”

**SEXTO.-** El Art. 9 de la Constitución de la República determina que: “Las personas extranjeras que se encuentren en el territorio ecuatoriano tendrán los mismos derechos y deberes que las ecuatorianas, de acuerdo con la Constitución”.

**SEPTIMO.-** El Art. 83 ibidem dispone que: “Son deberes y responsabilidades de las ecuatorianas y los ecuatorianos, sin perjuicio de otros previstos en la Constitución y la ley: 1. Acatar y cumplir la Constitución, la ley y las decisiones legítimas de autoridad competente”.

**OCTAVO.-** De la revisión del expediente, el acto impugnado y el escrito presentado, se desprende que a) El recurrente ingresa a territorio ecuatoriano en fecha 24 de octubre del 2014 y acude a solicitar refugio el día 25 de febrero de 2015, se le notifica con la inadmisión de su solicitud de refugio en aplicación a lo dispuesto en el Art. 27 del Decreto Ejecutivo 1182 de 30 de mayo de 2012, reformado mediante sentencia N.- 002-14-SIN-CC emitida por la Corte Constitucional dispone: “Toda solicitud de reconocimiento de la condición de refugiado/a será presentada, dentro de un plazo de 3 meses posteriores al ingreso a territorio ecuatoriano...” toda vez que de los datos proporcionados contabilizando el plazo, transcurrieron 124 días, por lo que se verifica la extemporaneidad de la presentación de su solicitud de refugio y la acertada decisión adoptada por la Dirección de Refugio y Apatridia, autoridad de primera instancia, por lo que al haberse analizado en factio iure no implica que haya incurrido en error alguno para declarar nulo o anulabilidad del acto administrativo emitido. b) Ante la negativa y haciendo uso del derecho de petición, formula el recurso de reposición, y siendo inadmitido por estar fuera del plazo, es evidente que la administración no cometió error alguno toda vez que en cuanto a jerarquía de normas refiera, el artículo 33 del código civil norma supletoria, indica que “Todos los plazos de días, meses o años de que se haga mención en las leyes, o en los decretos del Presidente de la República o de los tribunales o juzgados, se entenderá que han de ser completos; y correrán, además, hasta la media noche del último día del plazo...” frente a lo establecido en un decreto ejecutivo en este caso Nro. 2428 denominado “Estatuto del Régimen Jurídico Administrativo de la Función Ejecutiva”, la aplicación de la norma y la contabilización del plazo y no término como pretende el peticionario entender, se sujeta a lo dispuesto sin incurrir en error alguno, puesto que al decir de la doctrina

Resolución Nro.

Azogues, 2015.

... El concepto natural corre de momento a momento, y si bien hay una relación a un espacio de tiempo, sin embargo sus efectos son diferentes... " de esta manera el legislador no tomó en cuenta, no consideró, la gran diferenciación entre plazo y término, ya que en materia legal será del entender de los juristas, jurisperitos y demás personas entendedoras del derecho, el plazo y el término procesalmente hablando son divergentes. c) En cuanto a sus diversas alegaciones se le indica lo siguiente e.1) de la falta de conocimiento que manifiesta según lo expresado "... mi desconocimiento de procedimientos locales ...", debe tener en cuenta en estricto sensu lo determinado en el Art. 13 del Código Civil, dispone que " La ley obliga a todos los habitantes de la República, con inclusión de los extranjeros; y su ignorancia no excusa a persona alguna.", en conclusión su justificación carece de razonabilidad. e.2) El procedimiento habitual se lo ha realizado en función de la legislación ecuatoriana adoptada al derecho de refugio, considerando el párrafo 189 del 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 emitido por el Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), en la parte pertinente menciona, "cada Estado contratante puede establecer el procedimiento que estime más apropiado, habida cuenta de su propia estructura constitucional y administrativa", en el caso de Ecuador ha sido establecido el Decreto Ejecutivo 1182 del 30 de mayo de 2012 en relación con las conclusiones del Comité Ejecutivo del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados N° 68 (XLIII) -1992 y N° 93 (LIII) - 2002, "existe la necesidad de fortalecer y aplicar procedimientos de asilo justos y rápidos, a fin de reconocer sin demora a las personas que necesitan protección internacional y las que no, lo que evitará a los solicitantes de asilo períodos prolongados de incertidumbre, desalentará el uso indebido del sistema de asilo y reducirá las demandas que se ejercen sobre el sistema de recepción; recalca, además que los Estados deberían mantener procedimientos eficaces y ágiles, y desalentar endógicamente los casos evidentes de abuso intencional de esos procedimientos", demostrando una vez más la administración ha valorado las normas procedimentales con normas sustantivas por lo que no existen motivos de nulidad o anulabilidad en el acto administrativo impugnado. e.3) De la tutela efectiva, la administración ha considerado la situación de manera objetiva a fin de que su pronunciamiento se ajuste a Derecho, esto es que cumpla cabalmente con la norma jurídica preestablecida, observando el principio de legalidad, principio de Derecho Público y Derecho Administrativo, con el que se impone la aplicación estricta de sólo y exclusivamente las normas contenidas en ellos, del que regirá su obrar administrativo; Por lo tanto el sometimiento a las normas procedimentales o adjetivas, no es optativo para quienes acuden al mismo, en tanto que de esa subordinación depende la validez de los actos que de ellas resulten y la efectividad de los derechos sustanciales, es decir que el sujeto procesal está en el campo de la libertad para cumplir o no con ella, de modo que al no asumirla dará lugar a las consecuencias jurídicas propias de su inactividad. d) De su pretensión de ser considerado como refugiado en el Ecuador mediante el proceso justo sin violentar el principio de no devolución, se le aclara que de conformidad a lo dicho por los honorables miembros de la Corte Constitucional en el caso No. 002-14-SIN-CC, que señalan lo siguiente "el otorgamiento de esta calidad procede sólo después de la sustanciación de un proceso tendiente a determinar si de conformidad con los requisitos que establece el marco legal nacional e internacional es posible conceder a una persona la condición de refugiado. Si bien el refugio equivale a un derecho humano, esto no implica que pueda ser concedido sin un análisis previo, es decir, no puede restringirse la potestad del Estado para determinar la admisibilidad o inadmisibilidad de una petición de refugio..." es decir una vez más el peticionario tenía la obligación de sujetarse a lo ya escrito en esta resolución en los literales (b, c, e.1, e.2 y e.3). e) De lo que menciona en cuanto a la presunta persecución es imperativo manifestarle lo que indica el Párrafo 47 del 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. "la posesión de un pasaporte significa que las autoridades que lo expidieron no tienen la intención de perseguir al titular,

**Resolución Nro.**

**Azogues, 2015.**

ya que de lo contrario no le habrían extendido el pasaporte [...] muchas personas han salido legalmente de su país como único medio de huida sin haber manifestado nunca sus opiniones políticas, que de haber sido conocidas les habrían colocado en una situación peligrosa ante las autoridades". 1) En relación con el principio de no devolución, se le indica que los miembros de la Corte Interamericana de Derechos Humanos dentro del caso familia Pacheco Tineo vs. Estado Plurinacional de Bolivia y su sentencia de 25 de noviembre de 2013, señalan "por último la garantía de no devolución procede en favor de solicitantes de refugio y refugiados reconocidos"; situación inexorable de consideración, del que la parte actora debe tener en cuenta la calidad que ostenta en la actualidad y que de acuerdo con lo constante en el expediente, *ha gozado de la garantía de no devolución desde que ingresó a territorio ecuatoriano, y que durante el proceso de refugio, ha sido documentado provisionalmente, hasta que exista resolución administrativa de autoridad competente sobre su solicitud. Por lo que se demuestra que el Estado Ecuatoriano respeta el principio de no devolución, adoptando medidas durante el debido proceso. (Lo resaltado me corresponde).*

Del obrar del órgano administrativo competente el mismo no ha incurrido en errores de hecho o de derecho, ni normas que vayan en contra del debido proceso, las mismas fueron respetadas y, tomadas en cuenta durante todo el procedimiento de solicitud de refugio, por lo que no hay vicio que la nulite.

Por los considerandos anteriores y toda vez que el recurso de apelación se encuentra establecido en el artículo 176 del Estatuto de Régimen Jurídico Administrativo de la Función Ejecutiva (ERJAFE) y el artículo 47 del Decreto 1182 del 30 de mayo de 2012, denominado "Reglamento para la aplicación en el Ecuador del Derecho de Refugio", y el suscrito Subsecretario de Atención a Inmigrantes en uso de las atribuciones conferidas por la ley;

**RESUELVE:**

**PRIMERO.-** En mérito de lo expuesto, rechazar el recurso de apelación interpuesto por el señor \_\_\_\_\_, y desechar sus pretensiones y negar lo solicitado, toda vez que no se ha demostrado los motivos de nulidad o de anulabilidad previstos en los Artículos 129; 130 y 131 del ERJAFE, conforme lo dispone el artículo 173 numeral "1" del Estatuto del Régimen Jurídico Administrativo de la Función Ejecutiva (ERJAFE).

**SEGUNDO.-** Ratificar en todas sus partes el acto administrativo impugnado.

**TERCERO.-** Poner fin al procedimiento administrativo de conformidad con lo establecido en el artículo 179 del Estatuto del Régimen Jurídico Administrativo de la Función Ejecutiva (ERJAFE), al ser una decisión de segunda y última instancia.

Notifíquese con esta resolución al señor \_\_\_\_\_ sin perjuicio de realizarlo en el domicilio legal señalado, casilla judicial 5676 del Palacio de Justicia de Pichincha, para futuras notificaciones, quien deberá regularizar su situación migratoria o abandonar el país en un plazo no mayor a los 15 días de conformidad con el Art. 49 del Decreto Ejecutivo 1182, salvo que ostente otra calidad migratoria.-

La presente resolución es de ejecución inmediata a partir de su notificación.

## Anexo IX

### Informe de vigilancia del debido proceso de la Defensoría del Pueblo del Ecuador

INFORME VIGILANCIA DEL DEBIDO PROCESO No. 154-DPE-CGDZ9-2015-AVV  
TRÁMITE DEFENSORIAL N° 2881-2015

DEFENSORÍA DEL PUEBLO DE ECUADOR. COORDINACIÓN GENERAL DEFENSORIAL ZONAL 9  
Quito, 16 de Noviembre de 2015, a las 09h09

#### I.- ANTECEDENTES

1.- Mediante formulario ingresado en la Defensoría del Pueblo con fecha 09-06-2015, a través del Servicio Jesuita a Refugiados, ciudadano de nacionalidad , solicita el inicio de la vigilancia del debido proceso del Recurso de Apelación, respecto de un trámite de solicitud de refugio, presentado ante el Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana, mismo que en varias instancias habría sido denegado presuntamente debido a la presentación extemporánea tanto de la solicitud, así como de los respectivos recursos interpuestos.

2.- Así, del expediente se desprende que con fecha 24 de febrero de 2015, el referido ciudadano solicitó ante el Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana, el otorgamiento de la condición de refugiado en el Ecuador. Con fecha 25 de febrero de 2015, la Dirección de Refugio y Apatridia de dicho ministerio resuelve disponiendo: *"Que, conforme se desprende de los documentos presentados y suscritos por el solicitante al momento de su registro en la Dirección de Refugio, se verifica que usted/es (sic) ingresaron (sic) a territorio ecuatoriano del día 24 de octubre de 2014, y que contabilizados hasta la fecha en que acudió/eron (sic) a solicitar refugio efectuado el día 25 de febrero de 2015, han transcurrido 124 días; en consecuencia al haber sido presentada fuera del plazo establecido, conforme lo prescribe el Art. 27 del Decreto 1182 de 30 de mayo de 2012 (sic) reformado mediante sentencia Nro. 002-14-SIN-CC emitida por la Corte Constitucional, la Dirección de Refugio, ha resuelto NO ADMITIR A TRAMITE (sic) la misma."*

3.- Del expediente consta un escrito presentado con fecha 26 de marzo de 2015, por el peticionario , por medio del cual interpone un recurso de reposición ante la Directora General de Refugio de la Cancillería, mismo que es inadmitido a trámite mediante resolución MREMH-DREFA-2015-0084-R, emitida el 18 de mayo de 2015, y notificada de acuerdo al peticionario, el día 29 de mayo del presente año, alegando que éste ha sido interpuesto fuera de plazo.

4.- De igual manera, ante la prenombrada resolución MREMH-DREFA-2015-0084-R, consta la interposición de un recurso de apelación de 9 de junio de 2015, misma que inadmite a trámite el recurso administrativo de reposición "por haber sido presentado de manera extemporánea, al haber transcurrido desde la fecha de notificación veinte (20) días, de conformidad con lo establecido en el artículo 175 del Estatuto del Régimen Jurídico Administrativo de la Función Ejecutiva (ERJAFE) (...)"

5.- Dicha resolución establece adicionalmente: *"Notifíquese con esta resolución al señor quien deberá regularizar su situación migratoria o abandonar el país en un plazo no mayor a los 15 días de conformidad con el Art. 49 del Decreto Ejecutivo 1182, salvo que ostenten (sic) otra calidad migratoria."*

devuelto al Estado donde le fuera concedido el estatuto de refugiado si la legislación de éste así lo permitiere, pero nunca retornarlo a su país de origen o a cualquier otro Estado donde su libertad y su integridad estuvieran en peligro... como en este caso...". El artículo 2 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, que establece: "Cada uno de los Estados Partes en el presente Pacto se compromete a respetar y a garantizar a todos los individuos que se encuentren en su territorio y estén sujetos a su jurisdicción los derechos reconocidos en el presente Pacto, sin distinción alguna de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social". [...].

134. En relación con lo anterior, la Convención Americana establece en su artículo 22.8 la prohibición de expulsión o devolución de cualquier "extranjero" a "otro país, sea o no de origen" (es decir, en su territorio de origen o en un tercer Estado), en el cual "su derecho a la vida o a la libertad" estén "en riesgo de violación a causa de raza, nacionalidad, religión, condición social o de sus opiniones políticas".

135. De tal modo, si se complementan las normas anteriores con el corpus juris internacional aplicable a las personas migrantes, es posible considerar que en el sistema interamericano está reconocido el derecho de cualquier persona extranjera, y no solamente a los asilados o refugiados, a la no devolución indebida cuando su vida, integridad y/o libertad estén en riesgo de violación, sin importar su estatuto legal o condición migratoria en el país en que se encuentre. [...]. En vista de esta situación y de que es improbable que todos los Estados obligados por la Convención de 1951 y el Protocolo de 1967 puedan adoptar procedimientos idénticos, el Comité Ejecutivo del Programa del Alto Comisionado, con ocasión de su 28° período de sesiones, en octubre de 1977, recomendó que los procedimientos se ajustasen a determinados requisitos básicos. Esos requisitos básicos, que responden a esa situación especial, ya antes mencionada, en que se encuentra la persona que pide que se le reconozca la condición de refugiado, y que permitirían ofrecer al solicitante ciertas garantías esenciales".

19.- Finalmente, la resolución rechaza el recurso de apelación interpuesto por el peticionario, y ratifica el acto administrativo impugnado.

### III. CONSIDERACIONES Y ANÁLISIS DE LAS NORMAS APLICABLES AL PRESENTE CASO.-

a.- **La Constitución de la República del Ecuador como garantía para la aplicación de los derechos humanos:** "Art. 10.- Las personas, comunidades, pueblos, nacionalidades y colectivos son titulares y gozarán de los derechos garantizados en la Constitución y en los instrumentos internacionales."

20.- Su artículo 11 establece que el ejercicio de los derechos se regirá por los siguientes principios: "1. Los derechos se podrán ejercer, promover y exigir de forma individual o colectiva ante las autoridades competentes; estas autoridades garantizarán su cumplimiento. 3. Los derechos y garantías establecidos en la Constitución y en los instrumentos internacionales de derechos humanos serán de directa e inmediata aplicación por y ante cualquier servidora o servidor público, administrativo o judicial, de oficio o a petición de parte. 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. Los derechos serán plenamente justiciables. No podrá alegarse falta de norma jurídica para justificar su violación o desconocimiento, para desechar la acción por esos hechos ni para negar su reconocimiento. 4. Ninguna norma jurídica podrá restringir el contenido de los derechos ni de las garantías constitucionales. 5. En materia de derechos y garantías constitucionales, las servidoras y servidores públicos, administrativos o judiciales, deberán aplicar la norma y la interpretación que más favorezcan su efectiva vigencia. 6. Todos los principios y los derechos son inalienables, irrenunciables, indivisibles, interdependientes y de igual jerarquía. 8. [...] Será inconstitucional cualquier acción u omisión de carácter regresivo que disminuya, menoscabe o anule injustificadamente el ejercicio de los derechos. 9. El más alto deber del Estado consiste en respetar y hacer respetar los derechos garantizados en la Constitución. El Estado, sus delegatarios, concesionarios y toda persona que actúe en ejercicio de una potestad pública, estarán obligados a reparar las violaciones a los derechos de los particulares por la falta o deficiencia en la prestación de los servicios públicos, o por las acciones u omisiones de sus funcionarias y funcionarios, y empleadas y empleados públicos en el desempeño de sus cargo."

b.- **Sobre el Derecho al Refugio**

21.- El artículo 41 de la Constitución de la República establece: "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."

### c.- Sobre el Derechos de Libertad

22.- El artículo 66 de la Constitución de la República del Ecuador manifiesta: "14. El derecho a transitar libremente por el territorio nacional y a escoger su residencia, así como a entrar y salir libremente del país, cuyo ejercicio se regulará de acuerdo con la ley. La prohibición de salir del país sólo podrá ser ordenada por juez competente. Las personas extranjeras no podrán ser devueltas o expulsadas a un país donde su vida, libertad, seguridad o integridad o la de sus familiares peligran por causa de su étnia, religión, nacionalidad, ideología, pertenencia a determinado grupo social, o por sus opiniones políticas. [...] 23. El derecho a dirigir quejas y peticiones individuales y colectivas a las autoridades y a recibir atención o respuestas motivadas. No se podrá dirigir peticiones a nombre del pueblo".

### 1.- Derechos de Protección: El derecho al debido proceso, y la seguridad jurídica.

23.- El acceso a la justicia no solamente se entiende en el ámbito judicial, sino en el administrativo también, toda vez que existe una autoridad que tiene dentro de sus potestades la posibilidad sea de garantizar, tutelar y privilegiar la aplicación de los derechos humanos en virtud de un marco Constitucional de derechos y justicia, o de vulnerarlos.

24.- El artículo 75 de la Constitución de la República señala: "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 [...]".

25.- Esta norma se complementa con el derecho al debido proceso, de acuerdo al artículo 76 de la Constitución: "En todo proceso en el que se determinen derechos y obligaciones de cualquier orden, se asegurará el derecho al debido proceso que incluirá las siguientes garantías básicas: 1. Corresponde a toda autoridad administrativa o judicial, garantizar el cumplimiento de las normas y los derechos de las partes. [...] 7. El derecho de las personas a la defensa incluirá las siguientes garantías: [...] l) Las resoluciones de los poderes públicos deberán ser motivadas. No habrá motivación si en la resolución no se enuncian las normas o principios jurídicos en que se funda y no se explica la pertinencia de su aplicación a los antecedentes de hecho. Los actos administrativos, resoluciones o fallos que no se encuentren debidamente motivados se considerarán nulos. Las servidoras o servidores responsables serán sancionados. m) Recurrir el fallo o resolución en todos los procedimientos en los que se decida sobre sus derechos".

26.- Luego, el artículo 82 de la Constitución se refiere a la seguridad jurídica, manifestando que se fundamenta en el respeto a la Constitución y en la existencia de normas jurídicas previas, claras, públicas y aplicadas por las autoridades competentes.

27.- De igual manera, el artículo 169 de la Constitución de la República establece: "El sistema procesal es un medio para la realización de la justicia. Las normas procesales consagrarán los principios de simplificación, uniformidad, eficacia, inmediación, celeridad y economía procesal, y harán efectivas las garantías del debido proceso. No se sacrificará la justicia por la sola omisión de formalidades".

28.- Recordemos que el debido proceso se aplica en toda materia, en todo ámbito, y en todas las fases de un proceso, o procedimiento sin importar su índole. Este es un pilar sobre el cual se fundamenta el derecho a la seguridad jurídica, más aún si en un caso como este, se decide sobre los derechos humanos de una persona. Dicho de otra forma, no se requiere de una categoría taxativa de protección constitucional, para que este derecho pueda ser garantizado, pues afirmar lo contrario sería retroceder nuevamente a un Estado legalista de aplicación estricta de una norma jurídica, antes que el principio que

le informa.

**e.- Sobre los Instrumentos Internacionales en Derechos Humanos y la Supremacía de la Constitución.**

29.- Si bien el derecho del refugio en el Ecuador está regulado en el Decreto 1182 de 30 de mayo de 2012, denominado Reglamento para aplicación en Ecuador del derecho de refugio, este se inspira tanto en la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados, así como el Manual de Naciones Unidas para 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, y la Declaración Universal de Derechos Humanos establece.

30.- Estos preceptos están íntimamente vinculados a nuestra normativa constitucional, misma que establece:

*"Art. 424.- La Constitución es la norma suprema y prevalece sobre cualquier otra del ordenamiento jurídico. Las normas y los actos del poder público deberán mantener conformidad con las disposiciones constitucionales; en caso contrario carecerán de eficacia jurídica. La Constitución y 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".*

*Art. 426.- "Todas las personas, autoridades e instituciones están sujetas a la Constitución. Las juezas y jueces, autoridades administrativas y servidoras y servidores públicos, aplicarán directamente las normas constitucionales y las previstas en los instrumentos internacionales de derechos humanos siempre que sean más favorables a las establecidas en la Constitución, aunque las partes no las invoquen expresamente. Los derechos consagrados en la Constitución y los instrumentos internacionales de derechos humanos serán de inmediato cumplimiento y aplicación. No podrá alegarse falta de ley o desconocimiento de las normas para justificar la vulneración de los derechos y garantías establecidos en la Constitución, para desechar la acción interpuesta en su defensa, ni para negar el reconocimiento de tales derechos."*

*Art. 427.- "Las normas constitucionales se interpretarán por el tenor literal que más se ajuste a la Constitución en su integralidad. En caso de duda, se interpretarán en el sentido que más favorezca a la plena vigencia de los derechos y que mejor respete la voluntad del constituyente, y de acuerdo con los principios generales de la interpretación constitucional".*

**f.- La aplicación del ERJAFE y la supletoriedad de sus normas.**

31.- Al tutelar un derecho, la normativa interna y su aplicación deben ajustarse al precepto constitucional del que emanan y a su respectivo instrumento internacional, guiados por el afán de protección del derecho de la persona. En concreto, la Cancillería al pertenecer a la Función Ejecutiva, rige su actuar por la normativa establecida en el Estatuto del Régimen Jurídico Administrativo de la Función Ejecutiva (ERJAFE). De aquí, el problema se da cuando en la resolución No. MREMH-SAI-2015-00118-R-I, se cita al artículo 175 del ERJAFE referente a los plazos, para luego aplicar el artículo 33 del Código Civil como norma supletoria, cuando en realidad el numeral 1 del artículo 118 del mismo ERJAFE es garantía suficiente, pues su artículo 175 referente a los plazos dice:

*"Plazos.- 1. El plazo para la interposición del recurso de reposición será de 15 días, si el acto fuera expreso<sup>2</sup>. Si no lo fuera, el plazo será de dos meses y se contará, para otros posibles interesados, a partir del día siguiente a aquel en que, de acuerdo con su normativa específica, se produzca el acto presunto. Transcurridos dichos plazos, únicamente podrá interponerse recurso contencioso - administrativo, sin perjuicio, en su caso, de la procedencia del recurso extraordinario de revisión [...]"*

*Art. 118.- Cómputo de términos y plazos.- 1. Siempre que por ley no se exprese otra cosa, cuando los plazos o términos se señalen por días, se entiende que éstos son hábiles, excluyéndose del cómputo los sábados, domingos y los declarados festivos<sup>3</sup>. Además, los plazos expresados en días se contarán a partir del día siguiente a aquel en que tenga lugar la notificación o publicación del acto de que se trate, o*

desde el siguiente a aquel en que se produzca la aceptación por silencio administrativo”.

32.- Como consecuencia del análisis de estas dos normas, llegamos a dos conclusiones. La Primera es que si bien es cierto que el plazo referido es de 15 días toda vez que el acto fue expreso, también es cierto que al no haberse expresado otra cosa, estos 15 días son hábiles y para computar su cálculo, debe excluirse los días sábados, domingos y los días feriados. La segunda, es que estas normas son concretas, suficientes y útiles, por ende no se requiere la aplicación del Código Civil como normativa supletoria. su uso tampoco podría ser considerado ya que perjudica los derechos constitucionales del peticionario ciudadano

33.- A esto debemos sumar la reiterada cita por parte de Cancillería del numeral 1 del artículo 33 del Código Civil que establece: “*Todos los plazos de días, meses o años de que se haga mención en las leyes, o en los decretos del Presidente de la República o de los tribunales o juzgados, se entenderá que han de ser completos; y correrán, además, hasta la media noche del último día del plazo*”. Así pues, el Código Civil al referirse a los plazos de días, dice que serán completos, y que correrán hasta la media noche del último día del plazo, pero en ninguna parte dice que se deberá tomar en cuenta los días sábado, domingo y feriados, redundando en una perjudicial interpretación de la Cancillería al respecto.

34.- De manera adicional, aún así, bajo el supuesto no consentido de que se aceptara el pensamiento jurídico de la Cancillería de considerar al Código Civil como norma supletoria, cuando en realidad no existen vacíos jurídicos en el ERJAFE, e independientemente de que no existe una declaración interpretativa del legislador al respecto de acuerdo a lo que establece el artículo 3 del Código Civil, ni judicial de acuerdo al artículo 18 de la misma ley, ésta debe ser aplicada en su sentido literal.

35.- Al vincular la normativa mencionada con los hechos suscitados en el trámite de la causa sometida a vigilancia del debido proceso, se puede emitir las siguientes conclusiones:

#### IV. CONCLUSIONES:

36.- De acuerdo al análisis de derechos realizado en este informe, se colige la existencia de una vulneración al debido proceso por parte del Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana, toda vez que existiendo normativa suficiente constitucional e internacional de Protección de derechos humanos, específicamente de refugiados, que garantiza los derechos humanos de las personas en movilidad, así como dentro del mismo ERJAFE, se optó por aplicar normativa supletoria, que en su aplicación resultó perjudicial en cada una de las instancias ante las cuales el peticionario ciudadano accionó respecto de su solicitud de la condición de refugio.

37.- La vulneración al debido proceso en este trámite, genera una vulneración interdependiente del derecho al refugio principalmente que al señor [redacted] le garantiza la Constitución de la República del Ecuador.

38.- Dentro de las resoluciones emitidas por el Ministerio para la emisión de sus actos administrativos se utiliza citas de manera incompleta, así como errónea tanto del Manual de Procedimientos y Criterios para Determinar la Condición de Refugiado, como de la sentencia emitida por la CIDH en el caso Pacheco Tineo vs. El Estado Plurinacional de Bolivia. Violando así la obligación de motivación de los actos del poder público consagrada en el numeral 23 del artículo 66, el literal l) del numeral 7 del artículo 76 de la Constitución de la República del Ecuador.

#### V.- RECOMENDACIONES

39.- Se recomienda al Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana, que enmiende las referidas vulneraciones a través de la declaración de lesividad de sus actos administrativos, de conformidad con lo establecido en el artículo 97 del ERJAFE.

40.- Si el Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana no declarare la lesividad de aquellos actos administrativos vulneradores de derechos, existe la posibilidad de que el señor peticionario, ciudadano [redacted] interponga sea un recurso por vía jurisdiccional contencioso administrativa, o considerando lo dispuesto en el numeral 4 del artículo 42 de la Ley Orgánica de Garantías

