

Oficio Nro. DPE-DDP-2021-0181-O

Quito, D.M., 24 de marzo de 2021

Asunto: Observaciones respecto del Proyecto de actuación para el control migratorio fronterizo, norte y sur entre la Subsecretaría de Migración del Ministerio de Gobierno y la Policía Nacional

Señor Magíster
José Gabriel Martínez Castro
Ministro de Gobierno
MINISTERIO DE GOBIERNO
En su Despacho

De mi consideración:

Reciba un cordial saludo de quienes hacemos parte de la Defensoría del Pueblo, Institución Nacional de Derechos Humanos y de la Naturaleza.

En atención al requerimiento recibido mediante correo electrónico de 12 de marzo de 2021, en el cual se solicita la contribución de la Institución Nacional de Derechos Humanos respecto del Proyecto de actuación para el control migratorio fronterizo, norte y sur entre la Subsecretaría de Migración del Ministerio de Gobierno y la Policía Nacional, adjunto al presente se remite el respectivo Informe de Análisis Normativo con las observaciones y contribuciones a dicho instrumento.

Con sentimientos de distinguida consideración.

Atentamente,

Documento firmado electrónicamente

Dr. Freddy Vinicio Carrión Intriago
DEFENSOR DEL PUEBLO

Anexos:
- inf_protocolo_control_fronterizo_(rev).pdf

Copia:
Señor
Cristhian Iván Bahamonde Galarza
Secretario General Misional



Oficio Nro. DPE-DDP-2021-0181-O

Quito, D.M., 24 de marzo de 2021

Señor Magíster
Edmundo Wladimir Vaca Burneo
Director Nacional de Análisis Normativo e Incidencia en Política Pública

Señor Economista
Steve Ivan Vergara Baquero
Director Nacional del Mecanismo para la Promoción y Protección de las Personas en situación de Movilidad Humana

cc/ev/cb/cb



Firmado electrónicamente por:
**FREDDY VINICIO
CARRION
INTRIAGO**

INFORME DE ANÁLISIS NORMATIVO
PROTOCOLO DE ACTUACIÓN PARA EL CONTROL MIGRATORIO FRONTERIZO NORTE Y SUR, ENTRE LA SUBSECRETARÍA DE MIGRACIÓN DEL MINISTERIO DE GOBIERNO Y LA POLICÍA NACIONAL

I. Antecedentes

La Corte Constitucional, mediante Sentencia vinculante No. 639-19-JP/20 y acumulados (Expulsión colectiva de migrantes), del 21 de octubre de 2020, confirmó las decisiones adoptadas en instancias inferiores en dos acciones de protección sobre expulsiones colectivas de personas venezolanas, y declaró que el Ministerio de Gobierno y la Policía Nacional violaron los derechos a migrar, a la libertad de movimiento y a la prohibición de expulsión colectiva.

En dicha sentencia, entre otros dispuso lo siguiente: “(...) 3. Disponer que la Policía Nacional, con el acompañamiento de la Defensoría del Pueblo, en el término de 6 meses desde la notificación de la presente sentencia, elabore protocolos de control migratorio aplicables a los puestos de control fronterizo tanto en el norte como en el sur, conforme lo dispuesto por la Constitución, los instrumentos internacionales y los precedentes constitucionales emitidos por la Corte Constitucional. La Policía Nacional deberá, dentro del término de 60 días, remitir a la Corte Constitucional el plan de elaboración de los protocolos. Además, se dispone que, en el término de 6 meses desde la notificación de la presente sentencia, realice capacitaciones de dichos protocolos al personal administrativo y policial encargado del control migratorio en los puestos fronterizos, así como en otras ciudades en las que se considere necesario. Informar a la Corte en un plazo de 6 meses sobre su cumplimiento”. (...)

Mediante Oficio No. MDG-2021-0435-OF de fecha 2 de marzo de 2021, dirigido al doctor Freddy Carrión Intriago, Defensor del Pueblo de Ecuador, general SP., Patricio Pazmiño - Ministro de Gobierno convocó a una reunión de trabajo para el 11 de marzo del año en curso. En dicha reunión, estuvo presente una representante de la Dirección Nacional del Mecanismo para la promoción y protección de las personas en situación de movilidad humana. Es así que, el 12 de marzo de 2021 mediante correo electrónico enviado desde el despacho del Ministro de Gobierno, solicitó la revisión del primer borrador del proyecto de Protocolo de Actuación para el control migratorio fronterizo norte y sur, entre la Subsecretaría de Migración del Ministerio de Gobierno y la Policía Nacional.

La Constitución de la República en los artículos 204, 214 y 215, en concordancia con la Ley Orgánica de la Defensoría del Pueblo, establece como competencia de la Defensoría del Pueblo, aportar observaciones con enfoque en derechos humanos, respecto a la construcción de proyectos de Ley.

Adicionalmente, en octubre de 1991, se formulan los Principios de París, que constituyen un amplio conjunto de recomendaciones sobre la función y la composición, así como sobre el estatuto y las funciones de las instituciones nacionales de derechos humanos, señalando en el punto 3, entre

otras, que la institución nacional examinará los proyectos y proposiciones de ley y hará las recomendaciones que considere apropiadas para garantizar que esos textos respeten los principios fundamentales en materia de derechos humanos.

Finalmente, el presente informe se ha desarrollado de manera conjunta entre la Dirección Nacional de Análisis Normativo e Incidencia en Política Pública y la Dirección Nacional del Mecanismo para la promoción y protección de las personas en situación de Movilidad Humana. A continuación realizaremos el análisis normativo del protocolo señalado en el siguiente orden.

II. Análisis normativo del Protocolo de actuación para el control migratorio fronterizo norte y sur, entre la Subsecretaría de Migración del Ministerio de Gobierno y la Policía Nacional

II.1 Marco Constitucional de las personas en situación de movilidad humana

A raíz de los principios constitucionales establecidos desde el año 2008, el Estado ecuatoriano ha ido elaborando estrategias estructurales que garanticen el respeto a los derechos humanos que se enfrentan a cualquier tipo de discriminación, tanto en la vida pública como privada, estableciéndose como un derecho constitutivo del ideal democrático para la igualdad, la tutela de derechos, la no discriminación, proveyéndole una categoría de prioritaria.

Es así que, la Constitución de Montecristi, hace un poco más de 10 años, consagró principios y derechos claves en cuanto a las personas en situación de movilidad humana, como es la ciudadanía universal, la libertad de movimiento, el derecho a migrar, no se identificará ni se considerará a ningún ser humano como ilegal por su condición migratoria, entre otros.

En ese sentido, es importante señalar que de acuerdo al artículo 3 número 1 de la norma constitucional establece que entre los deberes primordiales del Estado está, el de garantizar sin discriminación alguna el efectivo goce de los derechos establecidos en la Constitución y en los instrumentos internacionales.

El artículo 9 de la norma constitucional 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.

El artículo 11 de la Constitución establece los principios que rigen el ejercicio de los derechos, entre los que se encuentran la igualdad de todas las personas quienes gozarán de los mismos derechos, deberes y oportunidades; por lo que nadie podrá ser discriminado por razones de etnia, lugar de nacimiento, edad, sexo, identidad de género, identidad cultural, estado civil, idioma, religión,

ideología, filiación política, pasado judicial, condición socio-económica, condición migratoria, orientación sexual, estado de salud, portar VIH, discapacidad, diferencia física; ni por cualquier otra distinción, personal o colectiva, temporal o permanente, que tenga por objeto o resultado menoscabar o anular el reconocimiento, goce o ejercicio de los derechos. Así como establece la directa e inmediata aplicación de la Constitución y los instrumentos internacionales de derechos humanos, el desarrollo progresivo de los derechos a través de las normas, la jurisprudencia y las políticas públicas, siendo el más alto deber del Estado respetar y hacer respetar los derechos garantizados en la Constitución.

El artículo 35 de la norma constitucional instituye como uno de los grupos de atención prioritaria a los niños, niñas y adolescentes quienes recibirán atención prioritaria y especializada en los ámbitos público y privado, en concordancia con el artículo 44, en la que señala que sus derechos prevalecen sobre los de las demás personas, recogiendo el principio de interés superior determinado en la legislación internacional.

El artículo 40 de la norma ibídem, reconoce el derecho que tienen las personas a migrar y señala que no se identificará a ningún ser humano como ilegal por su condición migratoria, en concordancia con el artículo 41 mediante el cual, el Estado ecuatoriano reconoce los derechos al asilo y refugio, de acuerdo a la ley e instrumentos internacionales de derechos humanos, indicando en el inciso segundo que 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.

Por otro lado, el artículo 42 de la norma constitucional, señala que:

Se prohíbe todo desplazamiento arbitrario. Las personas que hayan sido desplazadas tendrán derecho a recibir protección y asistencia humanitaria emergente de las autoridades, que asegure el acceso a alimentos, alojamiento, vivienda y servicios médicos y sanitarios.

Las niñas, niños, adolescentes, mujeres embarazadas, madres con hijas o hijos menores, personas adultas mayores y personas con discapacidad recibirán asistencia humanitaria preferente y especializada.

Todas las personas y grupos desplazados tienen derecho a retornar a su lugar de origen de forma voluntaria, segura y digna.

El artículo 66, de la Constitución de la República del Ecuador, reconoce y garantiza a las personas entre otros, el derecho a la integridad personal que incluye la integridad física, psíquica, moral y sexual, el derecho a vivir una vida libre de violencia en el ámbito público y privado; así como, el derecho a la igualdad formal, igualdad material y no discriminación;

El mismo artículo 66 en el número 14, indica que:

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 pelioren por causa de su étnia, religión, nacionalidad, ideología, pertenencia a determinado grupo social, o por sus opiniones políticas.

Se prohíbe la expulsión de colectivos de extranjeros. Los procesos migratorios deberán ser singularizados. (el subrayado es nuestro)

El artículo 75 de la norma ibídem, determina que:

Toda persona tiene derecho al acceso gratuito a la justicia y a la tutela efectiva, imparcial y expedita de sus derechos e intereses, con sujeción a los principios de inmediación y celeridad; en ningún caso quedará en indefensión. El incumplimiento de las resoluciones será sancionado por la ley. En concordancia con el artículo 76, que se a las garantías básicas del derecho al debido proceso.

El artículo 82 de la norma constitucional, indica que:

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.

El artículo 84 de la Constitución obliga a todo órgano con potestad normativa a adecuar, formal y materialmente, las leyes y demás normas jurídicas a los derechos previstos en la Constitución y los tratados internacionales, y los que sean necesarios para garantizar la dignidad del ser humano o de las comunidades, pueblos y nacionalidades;

El artículo 392 de la Constitución, manifiesta que:

El Estado velará por los derechos de las personas en movilidad humana y ejercerá la rectoría de la política migratoria a través del órgano competente en coordinación con los distintos niveles de gobierno. El Estado diseñará, adoptará, ejecutará y evaluará políticas, planes, programas y proyectos, y coordinará la acción de sus organismos con la de otros Estados y organizaciones de la sociedad civil que trabajen en movilidad humana a nivel nacional e internacional. (el subrayado es nuestro)

El artículo 416 número 6 de la norma constitucional, señala que:

Propugna el principio de ciudadanía universal, la libre movilidad de todos los habitantes del planeta y el progresivo fin de la condición de extranjero como elemento transformador de las relaciones desiguales entre los países, especialmente Norte-Sur.

II.II Estándares de Derechos Humanos de las personas en situación de movilidad humana

Los derechos de las personas en situación de movilidad humana, se han ido reconociendo en varios instrumentos internacionales de derechos humanos, que se describen a continuación:

La Declaración Universal de Derechos Humanos en el artículo 1 manifiesta que:

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

El artículo 2 en el número 1 señala que:

“1. Toda persona tiene los derechos y libertades proclamados en esta Declaración, sin distinción alguna de razón, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición”(…)

El artículo 13 en su número 1 indica que:

“1. Toda persona tiene derecho a circular libremente y a elegir su residencia en el territorio de un Estado” (…)

El artículo 14 en su número 1 determina que:

“1. En caso de persecución, toda persona tiene derecho a buscar asilo, y a disfrutar de él en cualquier país” (…)

La Convención Americana de Derechos Humanos, Pacto de San José, en el artículo 22 manifiesta que:

“1. Toda persona que se halle legalmente en el territorio de un Estado tiene derecho a circular por el mismo y, a residir en él con sujeción a las disposiciones legales.

2. Toda persona tiene derecho a salir libremente de cualquier país, inclusive del propio”.

La Convención sobre los Derechos del Niño, señala lo siguiente:

“Artículo 1.- Para los efectos de la presente Convención, se entiende por niño todo ser humano menor de dieciocho años de edad, salvo que, en virtud de la ley que le sea aplicable, haya alcanzado antes la mayoría de edad.

Artículo 2.-

1. Los Estados Partes respetarán los derechos enunciados en la presente Convención y asegurarán su aplicación a cada niño sujeto a su jurisdicción sin distinción alguna, independientemente de la raza, el color, el sexo, el idioma, la religión, la opinión pública o de otra índole, el origen nacional, étnico o social, la posición económica, los impedimentos físicos, el nacimiento o cualquier otra condición del niño, de sus padres o de sus representantes legales.

2. Los Estados Partes tomarán todas las medidas apropiadas para garantizar que el niño se vea protegido contra toda forma de discriminación o castigo por causa de la condición, las actividades, las opiniones expresadas o las creencias de sus padres, o sus tutores o de sus familiares.

Artículo 9.-

1. Los Estados Partes velarán que el niño no sea separado de sus padres contra la voluntad de estos, excepto cuando, a reserva de revisión judicial, las autoridades competentes determinen, de conformidad con la ley y los procedimientos aplicables, que tal separación es necesaria en el interés superior del niño. Tal determinación puede ser necesaria en casos particulares, por ejemplo, en los casos en que el niño sea objeto de maltrato o descuido por parte de sus padres o cuando estos viven separados y debe adoptarse una decisión acerca del lugar de residencia del niño.

2. En cualquier procedimiento entablado de conformidad con el párrafo 1 del presente artículo, se ofrecerá a todas las partes interesadas la oportunidad de participar en el y de dar a conocer sus opiniones.

3. Los Estados Partes respetarán el derecho del niño que esté separado de uno o de ambos padres a mantener relaciones personales y contacto directo con ambos padres de modo regular, salvo si ello es contrario al interés superior del niño.

4. Cuando esa separación sea resultado de una medida adoptada por un Estado Parte, como la detención, el encarcelamiento, el exilio, la deportación o la muerte (incluido el fallecimiento debido a cualquier causa mientras la persona éste bajo la custodia del Estado) de uno de los padres del niño, o de ambos, o del niño, el Estado Parte proporcionará, cuando se le pida, a los padres, al niño o, si procede, a otro familiar, información básica acerca del paradero del familiar o familiares ausentes, a no ser que ello resultase perjudicial para el bienestar del niño. Los Estados Partes se cerciorarán, además, de que la presentación de tal petición no entrañe por sí misma consecuencias desfavorables para la persona o personas interesadas.

Artículo 10.-

1. De conformidad con la obligación que incumbe a los Estados Partes a tenor de lo dispuesto en el párrafo 1 del artículo 9, toda solicitud hecha por un niño o por sus padres para entrar en un Estado Parte o para salir de él a los efectos de la reunión de la familia será atendida por los Estados Partes de manera positiva, humanitaria y expeditiva. Los Estados Partes garantizarán, además, que la pretensión de tal petición no traerá consecuencias desfavorables para los peticionarios ni para sus familiares.

2. El niño cuyos padres residan en Estados diferentes tendrá derecho a mantener periódicamente, salvo en circunstancias excepcionales, relaciones personales y contactos directos con ambos padres. Con tal fin, y de conformidad con la obligación asumida por los Estados Partes en virtud del párrafo 2 del artículo 9, los Estados Partes respetarán el derecho del niño y de sus padres a salir de cualquier país incluido el propio, y de entrar en su propio país. El derecho de salir de cualquier país estará sujeto solamente a las restricciones estipuladas por ley y que sean necesarias para proteger la seguridad nacional, el orden público, la salud o la moral pública o los derechos y libertades de otras personas y que estén en consonancia con los demás derechos reconocidos por la presente Convención.

Artículo 11.-

1. Los Estados Partes adoptarán medidas para luchar contra los traslados ilícitos de niños al extranjero y la retención ilícita de niños en el extranjero.

2. Para este fin, los Estados Partes promoverán la concertación de acuerdos bilaterales o multilaterales o la adhesión a acuerdos existentes.

El Comité de Derecho del Niño, ha realizado observaciones generales, en cuanto a la situación de niños, niñas y adolescentes en contextos de movilidad humana. Las mismas son: Observación General No.6 sobre el trato de los niños, niñas y adolescentes no acompañados y separados de su familia fuera de su país de origen; Observación General No.14 sobre el derecho del niño a que su interés superior sea una consideración primordial (artículo 3, párrafo 1); Observación general conjunta núm. 3 del Comité de Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares y núm. 22 del Comité de los Derechos del Niño sobre los principios generales relativos a los derechos humanos de los niños en el contexto de la migración internacional; Observación general conjunta núm. 4 del Comité de Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares y núm. 23 del Comité de los Derechos del Niño sobre las obligaciones de los Estados relativas a los derechos humanos de los niños en el contexto de la migración internacional en los países de origen, tránsito, destino y retorno.

La Convención Internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares, en el artículo 1 número 2, señala que:

2. La presente Convención será aplicable durante todo el proceso de migración de los trabajadores migratorios y sus familiares, que comprende la preparación para la migración, la partida, el tránsito y todo el período de estancia y de ejercicio de una actividad

remunerada en el Estado de empleo, así como el regreso al Estado de origen o al Estado de residencia habitual

El artículo 7 de la Convención *ibídem*, indica que:

Los Estados Partes se comprometerán, de conformidad con los instrumentos internacionales sobre derechos humanos, a respetar y asegurar a todos los trabajadores migratorios y sus familiares que se hallen dentro de su territorio o sometidos a su jurisdicción los derechos previstos en la presente Convención, sin distinción alguna por motivos de sexo, raza, color, idioma, religión o convicción, opinión política o de otra índole, origen nacional, étnico o social, nacionalidad, edad, situación económica, patrimonio, estado civil, nacimiento o cualquier otra condición.

El artículo 8 de la Convención de protección de derechos de migrantes, manifiesta que:

- 1. Los trabajadores migratorios y sus familiares podrán salir libremente de cualquier Estado, incluido su Estado de origen. Ese derecho no estará sometido a restricción alguna, salvo las que sean establecidas por ley, sean necesarias para proteger la seguridad nacional, el orden público, la salud o la moral públicas o los derechos y libertades ajenos y sean compatibles con otros derechos reconocidos en la presente Parte de la Convención.*
- 2. Los trabajadores migratorios y sus familiares tendrán derecho a regresar en cualquier momento a su Estado de origen y permanecer en él.*

De acuerdo a la Agenda 2030 y los Objetivos de Desarrollo Sostenible una oportunidad para América Latina y el Caribe, aprobada en septiembre de 2015 por la Asamblea General de las Naciones Unidas, establece una visión transformadora hacia la sostenibilidad económica, social y ambiental de sus estados miembros, es este sentido, es importante señalar el siguiente objetivo que se refieren a la garantía de derechos de las personas en situación de movilidad humana:

“Objetivo No. 10: *Reducir la desigualdad en los países y entre ellos:*

Metas del Objetivo 10:

10.2 *De aquí a 2030, potenciar y promover la inclusión social, económica y política de todas las personas, independientemente de su edad, sexo, discapacidad, raza, etnia, origen, religión o situación económica u otra condición.*

10.7 *Facilitar la migración y la movilidad ordenadas, seguras, regulares y responsables de las personas, incluso mediante la aplicación de políticas migratorias planificadas y bien gestionadas.*

Por lo anteriormente expuesto, la Defensoría del Pueblo como Institución Nacional de Derechos Humanos, una vez revisado el Protocolo de actuación para el control migratorio fronterizo norte y

sur, entre la Subsecretaría de Migración del Ministerio de Gobierno y la Policía Nacional, realiza a continuación el siguiente análisis desde un enfoque de derechos humanos del instrumento indicado.

Estructura del Protocolo de actuación para el control migratorio fronterizo norte y sur, entre la Subsecretaría de Migración del Ministerio de Gobierno y la Policía Nacional:

1. Información Básica
2. Glosario de Términos y Abreviaturas
3. Alcance
4. Antecedentes
5. Actores que intervienen en la ejecución del protocolo y ámbito de acción
6. Lineamientos
7. Descripción del Protocolo
 - 7.1. Policía Nacional
8. Normativa Legal

El análisis que realiza la Institución Nacional de Derechos Humanos, es el siguiente:

✓ **Glosario**

Observación:

Si bien el proyecto de protocolo contienen algunas definiciones las mismas deben ser armonizadas de acuerdo a lo señalado en los estándares de derechos humanos, así como se sugiere incluir las que constan en el artículo 3 de la Ley Orgánica de Movilidad Humana, que señala lo siguiente:

- **Situación migratoria:** Es la situación de la persona extranjera en función de su ingreso y permanencia en el territorio nacional conforme con las normas vigentes establecidas para el efecto. El cumplimiento o incumplimiento de estas normas determinará si la situación migratoria es regular o irregular. La situación regular podrá ser temporal o permanente. La irregularidad de la situación migratoria no puede comportar restricción de los derechos humanos.
- **Condición migratoria:** Es el estatus de residente o visitante temporal que otorga el Estado ecuatoriano, para que las personas extranjeras puedan residir o transitar en nuestro territorio a través de un permiso de permanencia en el país, de conformidad con los requisitos previstos en esta Ley.
- **Categoría migratoria:** Constituye los diferentes tipos de permanencia temporal o permanente, que el Estado otorga a los extranjeros en el Ecuador de conformidad al hecho que motiva su presencia en el país.

- **Desplazamiento forzoso:** Son los hechos o acontecimientos que obligan a una persona o grupo de personas a abandonar su lugar de residencia como resultado de un conflicto armado, situaciones de violencia generalizada o violación de los derechos humanos de conformidad con los instrumentos internacionales.
- **Emigrante:** Es toda persona ecuatoriana o extranjera con categoría migratoria de residente temporal o permanente, que se moviliza hacia otro Estado con el ánimo de fijar su domicilio o residencia de forma temporal o permanente en el mismo. Se exceptúa de este reconocimiento a toda persona que salga del Ecuador y se encuentre en condición de visitante temporal en otro Estado.
- **Familia Transnacional:** Es aquella cuyos miembros se encuentran asentados en dos o más países, de los cuales uno es el Ecuador, y mantienen vínculos afectivos, económicos, sociales y culturales. Para efectos del ejercicio del derecho de reunificación familiar, se definirá su alcance hasta el segundo grado de consanguinidad o de afinidad.
- **Inmigrante:** La persona extranjera que ingresa al Ecuador con el ánimo de fijar su residencia o domicilio de forma temporal o permanente en el territorio ecuatoriano.
- **Persona en movilidad humana:** La persona que, de forma voluntaria o forzada, se moviliza de un Estado a otro con el ánimo de residir o establecerse de manera temporal o definitiva en él.
- **Movilidad Humana:** Los movimientos migratorios que realiza una persona, familia o grupo humano para transitar o establecerse, temporal o permanentemente, en un Estado diferente al de su origen o en el que haya residido previamente, que genera derechos y obligaciones.
- **Persona nacional:** Aquella que mantiene un vínculo jurídico y político con el Estado ecuatoriano, por nacimiento o por naturalización, de conformidad con la Constitución y la ley.
- **Persona extranjera:** Aquella que no es nacional del Estado ecuatoriano.
- **Reunificación familiar:** Es el mecanismo mediante el cual una familia que se encuentra dispersa en diferentes Estados, se reagrupa en un mismo núcleo familiar dentro de un territorio determinado.
- **Visa:** Es la autorización que otorga el Estado ecuatoriano a las personas extranjeras, para que puedan permanecer en el país por un período temporal o permanente.
- **Documento de viaje:** Término genérico que incluye todos los documentos aceptables como prueba de identidad de una persona, cuando entra a un país distinto al suyo.
- **Migración Riesgosa:** Es el desarrollo de actividades de movilidad humana asociada a los procesos de migración indocumentada o irregular, que ponen en riesgo la vida, seguridad, libertad e integridad personal del migrante y su familia.

✓ **Alcance**

De acuerdo a la propuesta de protocolo, se indica lo siguiente:

“Alcance

Este protocolo es de aplicación en las zonas de frontera norte y sur del territorio ecuatoriano, y de cumplimiento obligatorio para los servidores policiales como encargados de la seguridad ciudadana, protección interna y el orden público; y, para los funcionarios de la Subsecretaría de Migración del Ministerio de Gobierno, como autoridad del control migratorio”.

Observación:

Es importante considerar que la movilidad humana es una realidad dinámica que se circunscribe en el proceso de la globalización y abarca varios flujos; pues el Ecuador no es ajeno a esta situación, ya que se ha constituido en un país de origen, destino y tránsito de varios/as migrantes. En este sentido, el alcance del protocolo analizado debe explicar de manera clara el propósito del mismo, de una manera concreta y simple de lo que se quiere lograr en la aplicación de este instrumento jurídico. Es fundamental que la construcción del mismo, se tome en cuenta el enfoque de derechos humanos con énfasis en el enfoque de movilidad humana, género e intergeneracional.

Finalmente, el Estado debe considerar lo señalado en el artículo 3 numeral 8 de la Constitución, en el artículo 39¹ de la Ley de Seguridad Pública y del Estado; y, el artículo 137 inciso final Ley Orgánica de Movilidad Humana.

✓ **Antecedentes²**

Observación:

De acuerdo a la revisión de los antecedentes, consideramos por un lado, que el mismo debe llamarse justificación, ya que este se va a referir a un ejercicio argumentativo con enfoque de derechos humanos, donde se exponen de manera clara las razones por las cuales se realiza el protocolo de actuación, la naturaleza y el interés que persigue dicho instrumento.

¹ De la delimitación de zona de frontera.-La zona de seguridad de frontera abarca el espacio terrestre de veinte (20) kilómetros desde los límites fronterizos hacia el interior del territorio nacional, el espacio marítimo de diez (10) millas náuticas, y el espacio aéreo correspondiente. Ley de Seguridad Pública y del Estado. Publicada en el Registro Oficial Suplemento No. 35 de 28 de septiembre de 2009, última modificación el 21 de junio de 2017.

² Remítase al documento borrador del Protocolo de actuación para el control migratorio fronterizo norte y sur, entre la Subsecretaría de Migración del Ministerio de Gobierno y la Policía Nacional, que por extensión no se ha considerado en la elaboración del presente informe.

Por otro lado, es necesario recordar que la elaboración del presente protocolo, es una disposición de la Corte Constitucional mediante Sentencia No. 639-19-JP/20 y acumulados (Expulsión colectiva de migrantes), sentencia en la cual, se recogen elementos valiosos señalados por la Comisión y la Corte Interamericana de Derechos Humanos; así como la Corte Constitucional del Ecuador, en cuanto a los derechos de las personas en situación de movilidad humana, motivo por el cual, se sugiere que en este apartado se incluya lo siguiente:

33. *La Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) ha señalado que, entre los múltiples desafíos que enfrentan, las personas venezolanas al migrar encuentran obstáculos para obtener protección internacional, discriminación, amenazas a su vida e integridad personal, violencia sexual y de género, abusos y explotación, trata de personas, desaparición de migrantes y refugiados, hallazgo de fosas clandestinas en zonas fronterizas y rutas migratorias con restos que se presumen de personas venezolanas, y falta de documentos de identidad; así como obstáculos en el acceso a asistencia humanitaria, particularmente acceso a vivienda, salud, alimentación, educación y otros derechos sociales (del buen vivir).*

34. *Por estas razones, la CIDH exhortó a los países receptores de migrantes, como el Ecuador, a proteger y brindar asistencia humanitaria a las personas venezolanas que se encuentren en el ámbito de su jurisdicción y a garantizar el ingreso al territorio a las personas venezolanas para buscar protección internacional o para satisfacer necesidades humanitarias urgentes.*

35. *Las personas en situación de movilidad cruzan fronteras, con muchos riesgos para su integridad y vida, porque en su gran mayoría están buscando mejores condiciones de vida, y los Estados, cuando no intervienen desde la perspectiva de derechos, hacen más vulnerable su situación. Esto constituye un desafío permanente para las políticas migratorias estatales y regionales que deben abordar este hecho respetando los derechos humanos de las personas en movilidad y promover la convivencia con las comunidades locales.*

36. *Ese es el caso de todas las personas que intentaron cruzar la frontera entre Ecuador y Colombia por lugares distintos a los oficiales, que son los sujetos cuyos derechos se trata en esta sentencia de revisión. Dos casos sucedidos el mismo año reflejan que podría ser una situación recurrente. La dignidad y los derechos de esas personas migrantes merecen la atención de la Corte. (...)*

40. *Al respecto, la Corte IDH ha señalado que en el ejercicio de su facultad de fijar políticas migratorias, es lícito que los Estados establezcan medidas atinentes al ingreso, permanencia o salida de personas migrantes, siempre que ello sea acorde con las medidas de protección de los derechos humanos de toda persona. El Estado debe abstenerse de implementar prácticas y políticas migratorias que refuercen los estereotipos falsos y negativos de que los migrantes, mayormente aquellos en situación irregular, son criminales.*

✓ **Actores que intervienen en la ejecución del protocolo y ámbito de acción**

De acuerdo a la propuesta de protocolo, se indica lo siguiente:

- ❖ *Subsecretaría de Migración del Ministerio de Gobierno*
- ❖ *Servicio de Apoyo Migratorio*
- ❖ *Unidad de Policía Nacional de Migración*
- ❖ *Servidores Policiales Directivos y Técnico Operativos de los subsistemas preventivo e investigativo que se encuentren en la frontera norte y sur.*

Observación:

La doctrina desarrollada a partir del Derecho Internacional de los Derechos Humanos sostiene que los Estados tienen obligaciones comunes respecto de todos los derechos humanos (Abramovich y Courtis, 1998), y por lo tanto no existe obligaciones estatales que correspondan solamente a una determinada categoría de derechos, se determina que las obligaciones consisten en³ respetar, proteger, garantizar y promover. En este contexto, como es de conocimiento, es el Estado ecuatoriano quien tiene la obligación de garantizar sin discriminación alguna el efectivo goce de los derechos reconocidos en la Constitución y los Instrumentos Internacionales en la materia.

La redacción de los actores que intervienen en la ejecución del protocolo y ámbito de acción, deben responder al rol de Estado, en cuanto a la obligación de respetar, proteger y garantizar los derechos de las personas en situación de movilidad humana, de acuerdo a las atribuciones y competencias establecidas en la Constitución de la República, la Ley Orgánica de Movilidad Humana; y, los Estatutos⁴ correspondientes. Motivo por el cual, la Defensoría del Pueblo sugiere que:

Se tome en cuenta a las instituciones públicas que realizan controles regulares en frontera que se encuentran en el Código Orgánico de Entidades de Seguridad Ciudadana y Orden Público, cuya actuación debe responder a lo señalado en el inciso final del artículo 137 de la Ley Orgánica de Movilidad Humana, que señala:

(...) La persona extranjera que haya evadido puntos oficiales de control migratorio y sea encontrada en la zona de seguridad de frontera terrestre, será conducida y guiada por la autoridad competente hasta el punto de control migratorio más cercano, con la finalidad de que regularice su ingreso al territorio ecuatoriano o se produzca, de ser el caso, el procedimiento de inadmisión.

³ Soporte Teórico para Introducción a los Derechos Humanos, Defensoría del Pueblo, 2015, p. 29, disponible en <http://repositorio.dpe.gob.ec/bitstream/39000/2138/1/AD-DPE-001-2015.pdf>

⁴ Estatuto Orgánico de Gestión por Procesos de la Policía Nacional, Acuerdo Ministerial No.80, publicado en el Registro Oficial, Edición Especial No. 911 de 14 de mayo de 2019; y, Estatuto Orgánico por Procesos del Ministerio del Interior, Acuerdo Ministerial No. 340, publicado en el Registro Oficial, Edición Especial No.122 de 13 de octubre de 2017

Adicionalmente, se debe incluir en dicho protocolo, que durante se realicen los operativos de control migratorio en los que se encuentren a niños, niñas o adolescentes no acompañados o separados de su familia, se debe contar con el acompañamiento de la Dirección Nacional de Policía Especializada para niños, niñas y adolescentes, a fin de garantizar los derechos de grupo de atención prioritaria, como lo reconoce la Constitución de la República.

✓ **Lineamientos:**

De acuerdo con la propuesta de protocolo, se indica lo siguiente:

- ❖ *Los servidores policiales de la Unidad de Policía Nacional de Migración que se encuentren en la frontera norte y sur ejecutarán controles migratorios en irrestricto respeto de los derechos, libertades y garantías constitucionales de las personas que se encuentren en movilidad humana, y, hayan ingresado por lugares no autorizados a territorio ecuatoriano por las fronteras norte y sur, sin registrar su ingreso en puntos de control migratorio oficiales; sin embargo, los servidores policiales de los subsistemas preventivo e investigativo de forma excepcional y complementariamente actuarán en apoyo a los controles integrados.*
- ❖ *Los servidores policiales de la Unidad de Policía Nacional de Migración y de los subsistemas preventivos e investigativo deberán recabar información de las personas extranjeras que sean interceptadas ingresando al país por lugares no autorizados en la frontera norte y sur, a través del parte policial pondrá en conocimiento a la Autoridad de Control Migratorio de su jurisdicción, para el trámite que corresponda.*
- ❖ *Los servidores policiales en ningún caso podrán obligar a abandonar el territorio nacional, de forma colectiva o individual a personas extranjeras que hayan ingresado a través de pasos no autorizados, sin orden de autoridad competente, conforme lo establecido en el ordenamiento jurídico vigente.*
- ❖ *Los servidores policiales de la Unidad de Policía Nacional de Migración y de los subsistemas preventivos e investigativo, deberán respetar el derecho de refugio y no devolución de las personas en movilidad humana que soliciten protección internacional a la autoridad competente.*
- ❖ *Los servidores de la Subsecretaría de Migración del Ministerio de Gobierno deberán proporcionar a los servidores policiales el formulario de faltas migratorias para el control de las personas en movilidad humana que han ingresado por lugares no autorizados. (Anexo 1)*
- ❖ *La autoridad de control migratorio sustanciará y resolverá los procedimientos administrativos de las personas que han ingresado al país por lugares no autorizados, de acuerdo a lo establecido en la ley.*
- ❖ *Los servidores policiales de la Unidad de Policía Nacional de Migración y excepcionalmente los servidores de los subsistemas preventivos e investigativo, deberán*

ejecutar operativos de control migratorio de forma individualizada tomando especial consideración con las personas que se desplazan en grupos familiares.

- ❖ *Los servidores policiales, observarán los convenios y tratados binacionales suscritos y ratificados por el Ecuador con las repúblicas del Perú y Colombia.*
- ❖ *Ninguna persona extranjera será sujeta de sanciones penales por su condición de movilidad humana, toda falta migratoria tendrá un carácter administrativo.*

Observación:

La redacción de ciertos lineamientos es confusa, es importante que estos se redacten de manera clara y concreta, sobre todo para la comprensión y aplicación del protocolo en cuestión. Los lineamientos deben describir de manera clara las acciones interrelacionadas y dirigidas a lograr resultados que permitan transformar y mejorar la situación migratoria en frontera norte o sur, siempre desde un enfoque de derechos humanos que corrijan prácticas discriminatorias a las que se exponen las personas que se encuentren en situación de movilidad humana. Motivo por el cual, la Defensoría del Pueblo sugiere:

- Incluir un lineamiento que se refiera a la aplicación del protocolo en base al principio transversal de la igualdad y no discriminación, reconocido en la Constitución de la República y en los instrumentos internacionales de derechos humanos.
- En cuanto al segundo lineamiento, se recomienda que se sustituya el mismo por el siguiente:

Las y los servidores policiales de la Unidad de Policía Nacional de Migración y los subsistemas preventivos e investigativo deberán recabar información de las personas en situación de movilidad humana que sean interceptadas ingresando al país por lugares no autorizados en la frontera norte o sur, a través del parte policial pondrá en conocimiento a la Autoridad de Control Migratorio de su jurisdicción, para el trámite que corresponda, garantizando el derecho al debido proceso.

- En cuanto al cuarto lineamiento, se recomienda que se sustituya el mismo por el siguiente:

Las y los servidores policiales de la Unidad de Policía Nacional de Migración y de los subsistemas preventivos e investigativo, deberán respetar el derecho a solicitar asilo o refugio y, garantizar el principio y derecho a la no devolución de las personas en situación de movilidad humana que soliciten protección internacional, conforme lo establece la Constitución de la República, la Ley Orgánica de Movilidad Humana; y, los Instrumentos Internacionales de derechos humanos en la materia.

- En cuanto al quinto lineamiento, se recomienda lo siguiente:

Este lineamiento, debe redactarse a la luz de lo establecido en el último inciso del artículo 134⁵ de la Ley Orgánica de Movilidad Humana,, en concordancia con el último inciso del artículo 137 de la norma ibídem, a fin de no caer en prácticas discriminatorias hacia las personas en situación de movilidad humana.

- En cuanto al sexto lineamiento, se recomienda que se sustituya el mismo por el siguiente:

La autoridad de control migratorio sustanciará y resolverá los procedimientos administrativos de las personas en situación de movilidad humana que han ingresado al país por lugares no autorizados, de acuerdo a lo establecido en la Constitución y la Ley Orgánica de Movilidad Humana y su reglamento.

- En cuanto al séptimo lineamiento, se recomienda que se sustituya el mismo por el siguiente:

Las y los servidores policiales de la Unidad de Policía Nacional de Migración y excepcionalmente los servidores de los subsistemas preventivos e investigativo, deberán ejecutar operativos de control migratorio de forma individualizada tomando especial consideración con las personas que se desplazan en grupos familiares, y grupos de atención prioritaria que establece la Constitución de la República. En los casos de niños, niñas o adolescentes no acompañados o separados de sus familias se deberá activar de manera inmediata el protocolo de protección especial, en contexto de movilidad humana. Así mismo cuando se detecten casos donde se presuma estar frente a una víctima de trata de personas o de tráfico ilícito de migrantes se deberá activar el Protocolo de actuación interinstitucional para la atención y protección integral a víctimas de trata de personas o el Protocolo de actuación interinstitucional en casos de tráfico ilícito de migrantes, según sea la situación.

- En cuanto al octavo lineamiento, se recomienda que se sustituya el mismo por el siguiente:

⁵ En caso de que la persona extranjera no portase un documento de viaje o identificación que justifique su identidad y situación migratoria regular, la autoridad de control migratorio con el apoyo de la Policía Nacional verificará y corroborará los datos de las personas y su situación migratoria en territorio nacional, en el Servicio de Apoyo Migratorio de la provincia en la que se haya realizado el control migratorio, la más cercana a ésta o la del lugar de residencia de la persona extranjera, con excepción de niñas, niños y adolescentes que no se encuentren acompañados de sus padres, de uno de ellos, de tutores legales o de quienes ejerzan la patria potestad o, de terceros autorizados, en cuyo caso se informará de inmediato a la autoridad competente para que continúen los protocolos de protección respectivos. Ley Orgánica de Movilidad Humana, Publicada en el Registro Oficial Suplemento 938 de 06 de febrero de 2017, última modificación el 05 de febrero de 2021.

Las y los servidores policiales, observarán los convenios y tratados binacionales suscritos y ratificados por el Ecuador con las repúblicas del Perú y Colombia; y los demás instrumentos internacionales de derechos humanos ratificados por el Ecuador.

✓ Descripción del protocolo - Policía Nacional

Como Institución Nacional de Derechos Humanos, consideramos fundamental que en los documentos que realicen las instituciones públicas se incorpore el enfoque de derechos humanos como lo hemos señalado en varios apartados de este análisis, a fin de que permita identificar las expresiones simbólicas de discriminación a las personas en situación de movilidad humana, esto es los estereotipos que tienen en razón de ser en tanto representan un sistema de que privilegia ciertas diferencias y desvaloriza a otras y que pretende mantenerse y perpetuarse.⁶

El reconocimiento de los derechos de las personas en situación de movilidad humana, constituyen la respuesta al enfoque securitista del Estado que busca cerrar las fronteras, lo que ha provocado una vulneración sistemática y generalizada de sus derechos. Se debe recordar que las personas en situación de movilidad humana son consideradas un grupo de atención prioritaria, y por lo tanto, titulares de un conjunto de derechos que tienen como pilar fundamental los principios de ciudadanía universal y la libre movilidad de las personas.

Al reconocerse que la movilidad humana se asocia a un proceso complejo por el que pasan las personas, desde que tienen el deseo o necesidad de salir de su lugar de origen, la salida, el traslado, el ingreso, el asentamiento, la integración y el retorno de ser posible. Los instrumentos deben responder de la manera más sensible a esta realidad compleja.

A continuación desarrollaremos las observaciones a la descripción del protocolo, desde el enfoque analizado de manera breve en las líneas anteriores.

Se recomienda sustituir el protocolo por lo siguiente:

Las y los servidores policiales para la ejecución de los operativos de control migratorio debidamente aprobados mediante orden de servicio, y coordinados con la Subsecretaría de Migración – Dirección de Control Migratorio del Ministerio de Gobierno a través de la planificación mensual en zonas de frontera norte o sur, al encontrar a una o varias personas

⁶ Soporte Teórico para Introducción a los Derechos Humanos, Defensoría del Pueblo, 2015, p. 25, disponible en <http://repositorio.dpe.gob.ec/bitstream/39000/2138/1/AD-DPE-001-2015.pdf>

extrajeras que han ingresado al territorio ecuatoriano por lugares no autorizados, deberán realizar las siguientes acciones, respetando y garantizado los derechos reconocidos en la Constitución, la Ley Orgánica de Movilidad Humana, reglamento y los Instrumentos Internacionales de Derechos Humanos.

Las y los servidores policiales se identificarán como miembros de la Policía Nacional e informarán que se encuentran realizando un operativo de control migratorio. En los casos específicos deberán actuar de conformidad al inciso final del artículo 137⁷ de la Ley Orgánica de Movilidad Humana.

La o el servidor Policial solicitará a la persona extranjera sus documentos de viaje o identidad (pasaporte, cédula de ciudadanía o identidad, partida de nacimiento para niños, niñas o adolescentes y/o cedula de extranjero T.P.I.), y además se verificará la situación migratoria por ejemplo que cuente con una visa o tarjeta andina o cedula de identidad dependiente del país de origen y conforme a lo establecido en el artículo 3 numeral 14, artículo 148 y artículo 53 numerales 1 y 4 de la Ley Orgánica de Movilidad Humana.

Las y los servidores policiales podrán encontrar las siguientes casuísticas:

a. Persona con documentación

Se solicitará la documentación de viaje o de identidad y se verificará que dicho documento tenga validez y vigencia.

b. Persona sin documentación

Una vez que se ha verificado que la persona no tenga la documentación solicitada, se dará lectura al artículo 53 numerales 1 y 4 de la Ley Orgánica de Movilidad Humana, que establece la obligación de la persona extranjera de portar sus documentos de viaje o de identidad durante su permanencia en el Ecuador, así como haber registrado el ingreso al país a través del punto migratorio.

c. Persona con trámite de visa

Se solicitará el original o la copia de la petición y cita emitida por el Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana, de ser posible se verificará en la plataforma web que dicha entidad facilite para el efecto.

⁷ La persona extranjera que haya evadido puntos oficiales de control migratorio y sea encontrada en la zona de seguridad de frontera terrestre, será conducida y guiada por la autoridad competente hasta el punto de control migratorio más cercano, con la finalidad de que regularice su ingreso al territorio ecuatoriano o se produzca, de ser el caso, el procedimiento de inadmisión. Ley Orgánica de Movilidad Humana, Publicada en el Registro Oficial Suplemento 938 de 06 de febrero de 2017, última modificación el 05 de febrero de 2021.

d. Persona solicitantes de protección internacional y, refugiados o asilados

Por parte de las y los servidores policiales, en el caso de personas que refieran ser solicitantes de protección internacional deberán requerir la cédula de extranjeros/refugiados u otro documento que acredite el inicio del trámite, emitida por la autoridad de movilidad humana.

Para los casos establecidos en los literales a y c del numeral anterior, las y los servidores policiales de los subsistemas preventivo e investigativo coordinarán con la Unidad de Policía Nacional de Migración para su revisión en el sistema SIMIEC de la identificación de la persona extranjera conforme a los documentos o datos proporcionados, de acuerdo al anexo I de este documento.

Si de la verificación efectuada se desprenden alertas sobre requerimientos judiciales se pondrá a la persona extranjera a disposición de la autoridad competente, informándose también del hecho a la autoridad de control migratorio a través de la Unidad de Policía Nacional de Migración o servicios de apoyo migratorio más cercano.

En caso de que la persona extranjera se identifique como víctima de trata y/o tráfico ilícito de migrantes se actuará de acuerdo a la Constitución de la República, la Ley y la normativa interna de la Policía Nacional referente a este tema.

Si la persona extranjera es solicitante de protección internacional y/o invoque dicha protección la o el funcionario policial deberá actuar de acuerdo a los instrumentos internacionales establecidos en esta materia y de acuerdo al artículo 100 de la Ley Orgánica de Movilidad Humana que establece: *“Cualquier servidor público que tenga conocimiento del ingreso al territorio nacional de una persona que pudiese encontrarse inserta en los supuestos que fundamentan la concesión de protección internacional, tiene el deber de referirla inmediatamente a la autoridad de movilidad humana para que presente la respectiva solicitud”*. En el caso de encontrar a niños, niñas o adolescentes no acompañados o separados de sus familias, de deberá actuar conforme lo establecido en el Protocolo especial para niños, niñas y adolescentes en contexto de movilidad humana.

Si la persona extranjera no presentará ninguna documentación, se verificará en el Sistema Migratorio Ecuatoriano “SIMIEC” la información proporcionada de forma verbal.

Para el caso de las personas extranjeras de nacionalidad peruana o colombiana que se encuentran al amparo de los convenios y tratados binacionales, que cometan una falta migratoria, las y los servidores policiales actuarán de conformidad a lo establecido en la normativa legal vigente; y, los convenios y tratados binacionales suscritos entre los dos países.

Si las y los servidores policiales detectaran que la persona extranjera evadió los filtros de control

migratorio, se actuara de acuerdo a lo señalado en el último inciso del artículo 137 de la Ley Orgánica de Movilidad Humana.

La o el servidor policial conducirá a la persona extranjera a la Unidad de Policía Nacional de Migración quien entregará a la persona responsable de turno de la Unidad de Control Migratorio de la Subsecretaría de Migración del Ministerio de Gobierno, mediante un acta de entrega a la persona extranjera conjuntamente con el parte policial que contenga la información de lo detectado en el operativo, de acuerdo al Anexo. No. 2 del presente protocolo.

En el caso de encontrarse con niños, niñas o adolescentes que viajen no acompañados o separados de sus familias, se aplicará el procedimiento establecido en la Constitución de la República, la Ley y demás normativa vigente.

El informe (parte policial), deberá contener una descripción detallada del hecho, así como fotografías que respalden lo actuado. Para efectos del registro fotográfico, se observará siempre el derecho a la intimidad de las personas.

La Unidad de Control Migratorio de la Subsecretaría de Migración del Ministerio de Gobierno, realizará el procedimiento administrativo correspondiente garantizando el derecho al debido proceso de las personas en situación de movilidad humana, según lo establecido en la Constitución de la República, la Ley Orgánica de Movilidad Humana, su reglamento y demás normativa vigente.

Cuando se verifique que una persona ha permitido o facilitado que una persona extranjera evada filtros de control migratorio, la o el servidor deberá elevar un parte policial, y remitirlo a la Autoridad competente, sin perjuicio de la acción civil o penal que corresponda.

II.III Observaciones y recomendaciones generales del Protocolo de actuación para el control migratorio fronterizo norte y sur, entre la Subsecretaría del Ministerio de Gobierno y la Policía Nacional

Posterior al análisis normativo del Protocolo de actuación para el control migratorio fronterizo norte y sur, entre la Subsecretaría del Ministerio de Gobierno y la Policía Nacional y, con base en el marco constitucional y estándares internacionales, se procede a emitir las siguientes observaciones y recomendaciones finales:

- La Corte Constitucional mediante Sentencia No. 639-19-JP/20 y acumulados (Expulsión colectiva de migrantes), del 21 de octubre de 2020, entre otras dispuso que la Policía Nacional con el acompañamiento de la Defensoría del Pueblo elabore protocolos de control migratorio en frontera norte o sur. En ese sentido, se exhorta al Ministerio de Gobierno y Policía Nacional solicitar acompañamiento de la Institución Nacional de Derechos Humanos

de manera oportuna y permanente a fin de optimizar tiempos en beneficio de la garantía de derechos humanos de las personas en situación de movilidad humana.

La Defensoría del Pueblo, pone a disposición las capacidades institucionales a fin de desarrollar procesos educativos con enfoque de derechos humanos con énfasis en movilidad humana, dirigido al personal de la Policía Nacional y personal administrativo que realiza el control migratorio de la Subsecretaría de Migración.

- El instrumento denominado de Protocolo debe reconocer y garantizar los derechos establecidos en la Constitución de la República, la Ley Orgánica de Movilidad Humana; y, en los Instrumentos Internacionales de Derechos Humanos, motivo por el cual, debe guardar estrecha relación con lo establecido en los instrumentos jurídicos señalados, situación que no se ve reflejado de manera integral en el mismo.
- El proyecto de Protocolo debe ser redactado de manera adecuada, con la finalidad de que los conceptos, principios, enfoques, definiciones, se encuentren apegadas a lo que dice la Constitución de la República del Ecuador y los Instrumentos Internacionales de Derechos Humanos en materia de movilidad humana, con la finalidad de evitar graves afectaciones a los derechos de estas personas.
- Este proyecto de Protocolo establece una estructura, sin embargo es necesario armonizarlos de adecuada para su mejor entendimiento, por lo que se recomienda que se pueda valorar la propuesta de orden del protocolo que se encuentra en el Anexo I “Propuesta de orden de Protocolo de actuación para el control migratorio fronterizo norte y sur, entre la Subsecretaría de Migración del Ministerio de Gobierno y la Policía Nacional”, del presente informe de análisis normativo. Adicionalmente se recomienda que se diagrame el documento de forma tal que sea de fácil comprensión e identificación de las distintas partes de documento.
- Elaborar hojas de ruta de procesos y subprocesos de actuación, y la descripción explicativa de la ruta, de modo que a la persona que use esta herramienta le permita garantizar la adecuada aplicación del protocolo en cuanto al respeto y garantía de derechos.
- Se recomienda incluir las siguientes definiciones: situación migratoria; -condición migratoria; desplazamiento forzado; familias transnacional; persona nacional reunificación familiar; visa; movilidad humana; migración riesgosa; persona en necesidad de protección internacional; persona refugiada; persona solicitante de refugio; persona apátrida, víctima de trata de personas, víctima de tráfico ilícito de migrantes, niño, niña o adolescente no acompañado o separado .

- Incluir los parámetros de atención en los casos de niños, niñas y adolescentes que establece la sentencia No. 639-19-JP/20 de la Corte Constitucional en el párrafo 80, así como el párrafo 82.
- En el apartado que se refiere a la normativa legal del protocolo analizado, debe considerarse la descripción en los instrumentos jurídicos a nivel nacional e internacional que han sido recogidos en el presente informe de análisis normativo del Protocolo de actuación para el control migratorio fronterizo norte y sur, entre la Subsecretaría del Ministerio de Gobierno y la Policía Nacional.
- Se debe aclarar cuál es el control y sanciones cuando empresas de transporte embarque o desembarque personas extranjeras en lugares distintos al tránsito internacional de personas en situación de movilidad humana, no cuenta con los permisos de tránsito internacional para trasladar a personas migrantes, en ese contexto, se debe tomar en cuenta lo establecido en el artículo 170 numerales 6, 7 y 8 de la Ley Orgánica de Movilidad Humana.
- Se recomienda que dentro del proyecto de Protocolo de actuación para el control migratorio fronterizo norte y sur, entre la Subsecretaría de Migración del Ministerio de Gobierno y la Policía Nacional, se pueda considerar la incorporación de principios, ya que estos guían la aplicación del proyecto de Protocolo, de esta manera, se instituye un sistema jurídico donde la base de los principios debe basarse en la Constitución de la República y en los Instrumentos Internacionales de Derechos Humanos al derecho de las personas en situación de movilidad humana. En este sentido, se recomienda incorporar y desarrollar por lo menos los siguientes principios: Igualdad y no discriminación; progresividad y no regresividad; dignidad humana; pro ser humano; ciudadanía universal; libre movilidad humana; prohibición de criminalización; no devolución; interés superior del niño y prioridad absoluta; no separación de familias.
- Se recomienda que dentro del proyecto de Protocolo de actuación para el control migratorio fronterizo norte y sur, entre la Subsecretaría de Migración del Ministerio de Gobierno y la Policía Nacional, se pueda considerar la incorporación, de los enfoques de igualdad, los mismos que se encuentran recogidos y transversalizados en la Constitución de la República del Ecuador del 2008, los mismos fueron definidos por la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo – Senplades, en el año 2010, que son: enfoque de género, intercultural, movilidad humana, discapacidad, intergeneracional, por lo que es importante que se incluyan estos dentro de este instrumento.

Adicionalmente, se debe tomar en cuenta lo señalado en el artículo 167 de la Ley Orgánica de Movilidad Humana, que indica: “*Transversalización del enfoque de movilidad humana en*

el sector público. -Todas las entidades del sector público, en todos los niveles de gobierno, bajo el eje de corresponsabilidad, incluirán el enfoque de movilidad humana en la planificación, implementación de políticas, planes, programas, proyectos y servicios. Además de implementar políticas de regularización permanente con enfoque de derechos humanos frente a flujos migratorios mixtos”.

- No se observa el uso del lenguaje inclusivo con enfoque de género, por lo que se hace un llamado a la reflexión recordando que el uso del lenguaje es un reflejo de prácticas culturales y sociales, en el cual se replican conductas aprendidas que pueden ser discriminatorias y no inclusivas. Es importante que se pueda incluir un lenguaje inclusivo con enfoque de género, que permita romper las nociones tradicionales y patriarcales que son naturalizadas a partir del lenguaje, para lo cual la Defensoría del Pueblo pone a su disposición el Manual de escritura para la promoción y protección de derechos humanos y de la naturaleza⁸.

⁸ <http://repositorio.dpe.gob.ec/bitstream/39000/2674/1/PE-196-DPE-2020.pdf>

ANEXO I

**Propuesta de orden de Protocolo de actuación para el control migratorio fronterizo norte y sur,
entre la Subsecretaría de Migración del Ministerio de Gobierno y la Policía Nacional**

1. Información Básica
2. Glosario de Términos
3. Alcance
4. Justificación
5. Normativa Nacional
 - 5.1. Constitución de la República
 - 5.2. Ley Orgánica de Movilidad Humana
6. Estándares Internacionales
7. Principios
8. Enfoques
9. Actores que intervienen en la ejecución del protocolo y ámbito de acción
10. Lineamientos
11. Hoja de ruta de proceso y subproceso
12. Descripción del Protocolo
 - 12.1. Policía Nacional

Elaborado por:			
Nombre	Cargo	Fecha	Firma:
Pablo Pérez Bolaños	Especialista Tutelar 1	19 de marzo de 2021	 Firmado electrónicamente por: PABLO ANDRÉS PÉREZ BOLAÑOS
Carolina Calderón Meneses	Especialista en Derecho Humanos 2	20 de marzo de 2021	 Firmado electrónicamente por: CAROLINA CALDERON MENESES
Revisado por:			
Edmundo Vaca Burneo	Director Nacional de Análisis Normativo e Incidencia en Política Pública	20 de marzo de 2021	 Firmado electrónicamente por: EDMUNDO WLADIMIR VACA BURNEO

Steve Vergara Baquero	Director Nacional del Mecanismo para la promoción y protección de las personas en situación de movilidad humana	21 de marzo de 2021	 <p>Firmado electrónicamente por: STEVE IVAN VERGARA BAQUERO</p>
Validado por:			
Cristhian Bahamonde Galarza	Coordinador General de Producción de Conocimiento e Investigación, Subrogante	23 de marzo de 2021	<p>CRISTHIAN IVAN BAHAMONDE GALARZA</p> <p>Firmado digitalmente por CRISTHIAN IVAN BAHAMONDE GALARZA Nombre de reconocimiento (DN): cn=CRISTHIAN IVAN BAHAMONDE GALARZA, serialNumber=080920112407, ou=ENTIDAD DE CERTIFICACION DE INFORMACION, o=SECURITY DATA S.A. 2, c=EC Fecha: 2021.03.24 00:02:55 -05'00'</p>
Dayana Ávila Benavidez	Coordinadora General de Prevención y Promoción de Derechos Humanos	23 de marzo de 2021	 <p>Firmado por DAYANA FERNANDA AVILA BENAVIDEZ EC</p>
Aprobado por:			
Cristhian Bahamonde Galarza	Secretario General Misional	23 de marzo de 2021	<p>CRISTHIAN IVAN BAHAMONDE GALARZA</p> <p>Firmado digitalmente por CRISTHIAN IVAN BAHAMONDE GALARZA Nombre de reconocimiento (DN): cn=CRISTHIAN IVAN BAHAMONDE GALARZA, serialNumber=080920112407, ou=ENTIDAD DE CERTIFICACION DE INFORMACION, o=SECURITY DATA S.A. 2, c=EC Fecha: 2021.03.24 00:03:26 -05'00'</p>