

Buenos Aires, julio 23 de 2019

Doctor

Efrén Guerrero Salgado

Decano de la Facultad de Jurisprudencia

Pontificia Universidad Católica del Ecuador

Presente-.

**Referencia:**           **Disertación de grado Srta. Myriam Lucia Montúfar Salazar**

Señor Decano:

Mediante la presente me permito informar en calidad de directora de tesis que la señorita Myriam Lucia Montufar Salazar ha concluido de manera satisfactoria su disertación previa a la obtención de su título de abogada titulada "LOS OBSTÁCULOS LEGALES PARA EL EJERCICIO DEL DERECHO A LA SALUD ANALIZADO DESDE UNA PERSPECTIVA DE MOVILIDAD HUMANA A LA LUZ DEL ORDENAMIENTO JURÍDICO ECUATORIANO."

El trabajo se ajusta a los requerimientos normativos y reglamentarios de la Facultad y de la Universidad, el contenido tiene coherencia con el plan de investigación presentado y se han cumplido a satisfacción los objetivos propuestos para ésta investigación. De igual manera, se deja constancia que se revisó la fidelidad de las fuentes bibliográficas y se verificó a través del sistema Urkund el correcto uso de las fuentes empleadas en el desarrollo de este trabajo.

Conforme a lo anteriormente consignado, el trabajo de investigación es susceptible de ser puesto a consideración de docentes informantes afines al tema del trabajo.

La calificación otorgada es de 10/10 (diez sobre diez).

Atentamente,



Ivonne Tellez Patarroyo

## **Informe sobre la Disertación de Abogacía Titulada “Los Obstáculos Legales para el Ejercicio del Derecho a la Salud Analizado desde una Perspectiva de Movilidad Humana a la Luz del Ordenamiento Jurídico Ecuatoriano”**

La disertación analiza que restricciones sufren los migrantes venezolanos al llegar a territorio ecuatoriano para ejercer el derecho a la salud. El texto pone énfasis en el estudio de limitaciones que son discriminatorias, en el financiamiento de políticas de salud y en la puesta en práctica de las mismas.

### **Observaciones**

El estudio jurídico de los derechos de los migrantes venezolanos en Ecuador tiene una evidente relevancia. Es acertado el enfoque en el derecho a la salud porque, como muestra la investigación, está íntimamente relacionado a los demás derechos. También está muy justificado el enfoque de género porque las mujeres tienen afectaciones específicas.

Debo valorar el capítulo 1 en el que la estudiante hace un repaso histórico de los procesos migratorios. Esto permite contextualizar la migración actual en un proceso más prolongada. De algún modo, invita a pensar que las soluciones jurídicas que se planteen deben ir más allá de la coyuntura de hoy. También es importante su reflexión sobre las condiciones de salud de la población en Venezuela. De ese modo, nos obliga a entender la importancia y necesidad de una política estatal que garantice efectivamente el derecho a la salud.

En el análisis propiamente jurídico, la autora hace una descripción bastante precisa del reconocimiento del derecho a la salud en el ordenamiento jurídico internacional y constitucional. Luego, procede a estudiar cómo este derecho es desarrollado por la legislación ecuatoriana con solides. Para analizar, finalmente, en el último capítulo, en que medida las políticas de salud satisfacen los derechos de los migrantes venezolanos. En esta sección valoro especialmente, cómo se desarrollaron los indicadores del derecho a la salud a nivel estructural, de proceso y de resultado.

Para terminar quiero señalar dos problemas argumentativos de la tesis. En primer lugar, la autora argumenta que es discriminatorio solicitar que los migrantes venezolanos tengan que adquirir un seguro de salud. Sin embargo, no utiliza un razonamiento jurídico claro y pausado para realizar tal afirmación. La segunda, es que parece que para la autora el derecho a la salud es absoluto. No toma en cuenta que al igual que otros derechos éste puede ser limitado en función del interés público. Para la autora pareciera que toda restricción vulnera derechos, lo que técnicamente es impreciso.

### **Calificación**

Por las razones aquí expuestas, la disertación tiene la calificación de 9 sobre 10 puntos.

Quito, 23 de agosto de 2019

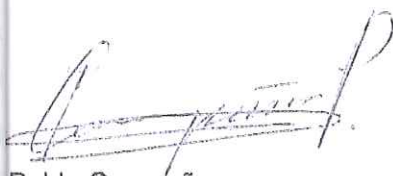
Dr. Freddy Proaño  
Secretario Abogado  
Facultad de Jurisprudencia  
Pontificia Universidad Católica del Ecuador

De mi consideración:

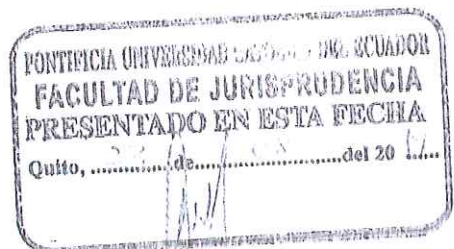
En mi calidad de Profesor Informante me permito adjuntar el informe sobre la Disertación de Abogacía titulada: "Los Obstáculos Legales para el Ejercicio del Derecho a la Salud Analizado Desde una Perspectiva de Movilidad Humana a la Luz del Ordenamiento Jurídico Ecuatoriano".

Dicha disertación, previa a la obtención del título de Abogada y escrita por la estudiante Myriam Lucía Montúfar Salazar, tiene una calificación de 9 sobre 10 puntos.

Muy atentamente,



Pablo Campaña  
Profesor Informante



Quito 14 de agosto de 2019

**Sr. Dr. Freddy Proaño Egas**

**Secretario Abogado de la Facultad de Jurisprudencia de la PUCE**

Presente. -

De mis consideraciones:

Alex Valle Franco, docente de la facultad de jurisprudencia, en respuesta al Oficio N. 587-SJ-2019, relacionado con la lectura de tesis intitulada "LOS OBSTÁCULOS LEGALES PARA EL EJERCICIO DEL DERECHO A LA SALUD ANALIZADO DESDE UNA PERSPECTIVA DE MOVILIDAD HUMANA A LA LUZ DEL ORDENAMIENTO JURÍDICO ECUATORIANO", de la alumna MYRIAM LUCÍA MONTUAR SALAZAR, me permito emitir el presente informe:

- 1.- La investigación consta de 195 páginas incluido anexos, y está dividida en tres capítulos. Del análisis formal de los capítulos, se evidencia que los títulos están debidamente estructurados y guardan relación entre sí. Adicionalmente, se constata que la investigación consta de varias entrevistas.
- 2.- En el capítulo uno se hace un interesante contexto de la inmigración en el Ecuador para pasar a analizar los elementos de la inmigración venezolana, en específico el flujo migratorio de mujeres, allí se esperaba mejor análisis crítico por parte de la autora al respecto del principio de ciudadanía universal, a pesar de la dificultad que dicho término encierra.
- 3.- En el capítulo 2 se presentan datos y cifras interesantes sobre el sistema de atención en salud y de allí se desprenden el número de atenciones realizadas en diferentes zonas del país, sin embargo, no se evidencia con claridad las acciones discriminatorias por parte de los servidores de la salud hacia los extranjeros, en el caso concreto a la población venezolana. Hubiese sido muy interesante acceder a un desglose de datos por segmento poblacional, género, edad, entre otras variables.
- 4.- En el capítulo 3 no se logra un éxito total en el análisis de las variables salud y migrantes venezolanos, la autora se concentra en momentos en las restricciones sobre el acceso al ingreso o permanencia en el país, debiendo concentrarse en las variables planteadas. Me hubiese gustado que se explotara más el tema de los indicadores de progreso con los puntos relacionados a la política de salud para comprobar certeramente los dichos.
- 5.- La investigación a pesar de las observaciones realizadas constituye un aporte, dado que el acercamiento a temas de salud de la migración venezolana en el Ecuador ha sido poco analizado, se incluyen datos y cifras interesantes, y algunas reflexiones interminadas que contribuyen al debate. En ese sentido reúne con los requisitos formales y de fondo para su aprobación. Por lo referido me permito consignar la nota de 9 -nueve sobre diez-, particular que comunico para los fines posteriores pertinentes.

Para constancia de lo mencionado, firmo

  
Dr. Alex Valle Franco

Docente PUCE

15 AGO. 2019



PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATÓLICA DEL ECUADOR

FACULTAD DE JURISPRUDENCIA ESCUELA DE DERECHO

DISERTACIÓN PREVIA A LA OBTENCIÓN DEL TÍTULO DE ABOGADA

“LOS OBSTÁCULOS LEGALES PARA EL EJERCICIO DEL DERECHO A

LA SALUD ANALIZADO DESDE UNA PERSPECTIVA DE MOVILIDAD

HUMANA A LA LUZ DEL ORDENAMIENTO JURÍDICO

ECUATORIANO.”

MYRIAM LUCÍA MONTÚFAR SALAZAR.

DIRECTORA: MG. IVONNE TELLEZ.

QUITO, 2019.

## TABLA DE CONTENIDO

|                                                                                                                                              |            |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------|
| <b>DEDICATORIA .....</b>                                                                                                                     | <b>I</b>   |
| <b>AGRADECIMIENTO .....</b>                                                                                                                  | <b>II</b>  |
| <b>RESUMEN .....</b>                                                                                                                         | <b>III</b> |
| <b>ABSTRACT .....</b>                                                                                                                        | <b>IV</b>  |
| <b>INTRODUCCIÓN.....</b>                                                                                                                     | <b>1</b>   |
| <b>Capítulo 1. El derecho y el fenómeno de la Movilidad Humana en el Ecuador .....</b>                                                       | <b>4</b>   |
| 1.1 Antecedentes históricos sobre la migración en el Ecuador .....                                                                           | 5          |
| 1.1.1 Migración árabe .....                                                                                                                  | 6          |
| 1.1.2 Migración Española. ....                                                                                                               | 7          |
| 1.1.3 Migración Alemana .....                                                                                                                | 10         |
| 1.1.4 Migración en Latinoamérica .....                                                                                                       | 11         |
| 1.1.5 Migración Colombiana .....                                                                                                             | 11         |
| 1.1.6 Migración peruana .....                                                                                                                | 13         |
| 1.2 Inmigración venezolana al Ecuador.....                                                                                                   | 14         |
| 1.2.1 Datos de inmigración venezolana en el Ecuador .....                                                                                    | 21         |
| 1.2.2 El rol de las mujeres venezolanas en los procesos migratorios .....                                                                    | 27         |
| 1.3 La regulación jurídica de la migración en el ordenamiento jurídico ecuatoriano .....                                                     | 35         |
| 1.3.1 Conceptualizaciones del fenómeno migratorio como derecho humano .....                                                                  | 36         |
| 1.3.2 La regulación de la movilidad humana y ciudadanía universal en la comunidad internacional y el ordenamiento jurídico ecuatoriano. .... | 44         |
| 1.4 Evolución normativa sobre legislación en materia migratoria .....                                                                        | 51         |
| 1.5 La existencia de incongruencias entre lo reconocido en la CRE y la Ley Orgánica de Movilidad Humana .....                                | 55         |
| <b>Capítulo 2: El derecho a la salud en el ordenamiento jurídico ecuatoriano. ....</b>                                                       | <b>61</b>  |
| 2.1 Evolución histórica sobre el concepto de salud .....                                                                                     | 61         |
| 2.2 El derecho a la salud como un derecho Humano de los migrantes .....                                                                      | 64         |
| 2.3 Justiciabilidad de los Derechos económicos, sociales y culturales .....                                                                  | 70         |
| 2.4 Obligaciones del estado respecto al derecho a la salud .....                                                                             | 72         |
| 2.5 Violaciones al contenido normativo del art 12 del PIDESC .....                                                                           | 76         |
| 2.6 Mujeres y salud.....                                                                                                                     | 79         |
| 2.7 Problemas de salud que enfrentan los migrantes venezolanos .....                                                                         | 83         |
| 2.8 Normativa legal vigente en el Ecuador que regula el derecho a la salud .....                                                             | 93         |
| <b>Capítulo 3: Ecuador como país de acogida para los migrantes venezolanos y el derecho a la salud.....</b>                                  | <b>99</b>  |

|                                                                                                                       |            |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------|
| 3.1 El seguro de salud como un requisito para la regularización de venezolanos en el Ecuador .....                    | 101        |
| 3.2 Acuerdos Internacionales para articular la movilidad humana y el derecho a la salud                               | 108        |
| 3.3 Acuerdos ministeriales para solicitar antecedentes penales y pasaporte a los ciudadanos suramericanos .....       | 113        |
| 3.4 El derecho a la salud para los migrantes venezolanos de acuerdo a las agendas nacionales de movilidad humana..... | 116        |
| 3.5 Análisis de los indicadores de progreso del derecho a la salud como un DESC en personas migrantes.....            | 126        |
| <b>CONCLUSIONES</b> .....                                                                                             | <b>143</b> |
| <b>RECOMENDACIONES</b> .....                                                                                          | <b>148</b> |
| <b>ANEXOS</b> .....                                                                                                   | <b>154</b> |
| Codificación de entrevistas.....                                                                                      | 156        |
| Transcripción de las entrevistas.....                                                                                 | 157        |
| Suspensión provisional de Acuerdos Ministeriales .....                                                                | 173        |
| Solicitud de información sobre inmigración venezolana entregado al MSP .....                                          | 185        |
| <b>BIBLIOGRAFÍA</b> .....                                                                                             | <b>187</b> |



## **DEDICATORIA**

La culminación de la etapa de formación profesional trae consigo retos nuevos, sin embargo estos no serían posibles sin el apoyo incondicional y el esfuerzo de mi madre y mis abuelitos durante la carrera. Ellos han sido mi motor y mi guía, por ello les dedico a ustedes este trabajo académico.

Dedico mi esfuerzo plasmado en este trabajo académico para que sea un insumo y pueda ser aprovechado en futuras investigaciones de derechos humanos de los migrantes.

## AGRADECIMIENTO

Este trabajo de titulación significa para mí un desafío y una ardua tarea de investigación en el tema de derechos humanos. Hoy se cristaliza uno de mis sueños más anhelados, el cual no hubiera sido posible de cumplir sin mi madre, Myriam, quien con su ejemplo me enseñó que las metas se logran con esfuerzo y dedicación, gracias por el amor de tus actos que se refleja en cada cosa que dices o haces por mí.

Agradezco a mis abuelitos, Guillermo y Leonor, por ser una fuente de amor, sabiduría y valentía a la cual siempre recorro en busca de consejos y cariño.

La hermandad que tenemos es increíble eres mi cómplice y mi amigo, gracias por el apoyo a mi hermano Sebas. A mi tío, Diego Salazar, le agradezco la confianza que depositó en mí desde el primer momento.

Sin duda alguna esta etapa universitaria estuvo llena de experiencias y de personas que me han brindado una amistad leal en cualquier situación, por eso agradezco a mis amigas Daniela Madera y María José Castillo, gracias por crear juntas recuerdos para siempre.

Una amiga brillante, académica y ocurrida, Camila Téllez, es una suerte coincidir con seres como tú, gracias por guiarme y escucharme. Para mí es un honor que seas mi amiga, gracias por tu apoyo constante a lo largo de la carrera universitaria.

A una persona extraordinaria, quien cree en mí y me apoya incondicionalmente, Luis Valencia, gracias por tu paciencia y tu cariño en los días nublados como en los soleados.

De la misma manera agradezco a Ivonne Téllez y Alex Valle, quienes han sido mis maestros, les doy las gracias por compartir sus conocimientos y de esta manera lograr una mejor aplicación de los derechos humanos en el Ecuador.

Gracias a este grupo de personas y a la vida que me permite la oportunidad de soñar en grande y de convertirme en profesional del derecho al servicio de los demás.

## RESUMEN

El fenómeno migratorio supone para el Estado un desafío al momento de garantizar derechos fundamentales, ya que implica el ejecutar políticas públicas para garantizar el derecho a migrar (CRE, 2008, art.40) y el derecho a la salud (CRE, 2008, art.32) a los inmigrantes venezolanos.

En este trabajo se analiza la regulación jurídica de ambos derechos a la luz de las obligaciones internacionales contraídas por el Ecuador. Finalmente, esta investigación revisa la posibilidad de que el Estado Ecuatoriano tenga responsabilidad por el incumplimiento de las garantías mínimas del derecho a la salud de inmigrantes venezolanos y para tal fin, utiliza los indicadores de progreso de los DESC.

**ABSTRACT**

Migration poses a challenge to the State when it comes to provide the guarantees for the protection of fundamental rights and it does so, because it requires that public policy is exercised to ensure the Venezuelan immigrants the Right to Migrate (CRE, 2008, Art.40) and the Right to Health (CRE, 2008, art .32). This research analyses the legal regulation of both rights in the light of the international obligations acquired by Ecuador. Finally, this work studies the possibilities in which the State could be held responsible for breaching the minimum guarantees to the right to health of the Venezuelan population in the country, for that purpose, it uses the progress indicators of DESC.

## INTRODUCCIÓN

El fenómeno migratorio venezolano al Ecuador es un problema que complejiza al momento de garantizar derechos fundamentales. El contenido del derecho a migrar se puede resumir en” la libertad que tienen todas las personas para trasladarse a otro lugar” (OIM, 2009, p.9). El Ecuador ha recibido olas migratorias árabes, españolas, alemanas, colombianas, cada una respondía a una causa social, económica o política.

Los actores en los procesos migratorios son personas titulares de derechos y obligaciones, la pregunta que surge en el contexto normativo es ¿Qué sucede con el derecho a la salud de los inmigrantes venezolanos en el Ecuador?, para responder esta interrogante desde una perspectiva de derechos humanos sobre la migración venezolana en el país y pleno disfrute del derecho a la salud.

Las causas del flujo masivo de migrantes venezolanos que llegan al Ecuador recae en varios factores como lo señala la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) en el informe de país Institucionalidad Democrática, Estado de Derecho y Derechos Humanos en Venezuela, en la cual indicó que existe una crisis política, económica y social con características particulares como “el desabastecimiento generalizado de alimentos, medicamentos, tratamiento, material e insumo médico, entre otros” (CIDH, 2017: 25).

La situación crítica que atraviesa Venezuela por las necesidades básicas insatisfechas y derechos fundamentales sin garantías de cumplimiento, ocasionan que las personas decidan salir de su país de origen hasta llegar al Ecuador u otros países de destino. Los mecanismos para evitar la vulneración de del derecho a la salud inmigrantes venezolanos serán desarrollados a lo largo del trabajo investigativo.

El primer capítulo busca contextualizar a la inmigración venezolana en el Ecuador a partir del contenido al derecho a migrar reconocido constitucionalmente, de igual manera se

hace énfasis en el principio de ciudadanía universal y su contenido, este análisis agrupa el bloque de constitucionalidad.

Posteriormente se puede verificar la influencia de este enunciado constitucional para la adopción de políticas públicas acordes con el ejercicio de derechos esenciales para una persona. Al finalizar este capítulo se analizan los instrumentos jurídicos que regulan el derecho a migrar con un enfoque de género como ejes transversales para el presente estudio.

Las protecciones jurídicas de los derechos humanos dentro del marco jurídico nacional e internacional se consagran con la exigencia de respeto a los derechos humanos; así, el segundo capítulo determina el contenido del derecho a la salud y las obligaciones internacionales que el Ecuador debe cumplir para garantizar este derecho, por ende permite la exigibilidad por el incumplimiento de las mismas y la responsabilidad del Estado por la vulneración del derecho a la salud de inmigrantes venezolanos.

El contenido del derecho a la salud contempla varios supuestos que se correlacionan. Por ejemplo aspectos como la disponibilidad del derecho a la salud obliga a los Estados a proveer suministros de medicamentos esenciales, así como a evitar la escasez de vacunas (OIM, 2013).

En este sentido se pretende determinar el alcance de la obligación del estado ecuatoriano para garantizar el derecho a la salud a los migrantes, al considerarlos no nacionales, bajo la perspectiva del principio erga omnes de no discriminación. En definitiva, las obligaciones positivas del Ecuador al ratificar los instrumentos internacionales de carácter general para la protección de los DESC y en especial el derecho a la salud en una situación de movilidad humana.

El capítulo tres, para concluir se analizará el seguro de salud como un requisito previsto en la Ley Orgánica de Movilidad Humana como una obligación en general para los

extranjeros en el Ecuador, ya que la exclusión de los inmigrantes al derecho a la salud crea situaciones propicias para la discriminación, aumenta la vulnerabilidad y viola sus derechos fundamentales.

La responsabilidad de los Estados para la consecución de este principio de no discriminación debe asegurar la igualdad y protección en dimensiones normativas para el ejercicio del derecho a la salud. La posible existencia de una vulneración del derecho a la salud, bajo los parámetros de progresividad de los DESC estudiados en el capítulo segundo y los indicadores de progreso desarrollados por la Alta Oficina de las Naciones Unidas y acogidas por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos.

La utilidad de los indicadores de progreso son las conclusiones que se obtienen de estos procesos para la evaluación del avance o retroceso en cuanto al cumplimiento del derecho a la salud para inmigrantes venezolanos en el Ecuador. El análisis implica un ejercicio mental para correlacionar los conceptos abstractos de los indicadores de progreso con los datos recolectados de la realidad social.

Otro factor importante a tomar en cuenta es el alcance de la universalidad del derecho a la salud para inmigrantes, en un contexto nacional, para buscar las posibles soluciones jurídicas para consolidar un sistema universal de salud para migrantes. También se pretende examinar si las estrategias o políticas públicas de salud instauradas por el Ecuador logra hacer efectivo el artículo 12 del PIDESC.

## **Capítulo 1: El derecho y el fenómeno de la Movilidad Humana en el Ecuador.**

Esta tesis busca analizar el fenómeno de la movilidad humana de migrantes venezolanos al Ecuador y su rol como agentes económicos y sociales. Específicamente, la emigración venezolana hacia distintos países del mundo surge como una necesidad ante la situación de dicho país. A partir de 1980, la crisis política y económica que afrontó Venezuela tuvo impacto sobre los flujos migratorios. El panorama financiero de ese entonces estaba marcado por altas tasas de interés y continuas devaluaciones de la moneda local, el bolívar. Es por ello que la emigración de venezolanos comenzó a despuntar (Castillo y Reguant, 2017).

Sumado a ello factores como la pobreza y las necesidades básicas insatisfechas son elementos que configuran un escenario para migrar, sin embargo, no son las únicas motivaciones. A fin de cuenta, la decisión de migrar esta matizada por la falta de empleo, la persecución política, la violencia e inseguridad, problemas económicos, oportunidades de educación, mejora de la calidad de vida o el desarrollo individual (Aruj, 2008).

El Ecuador es un país de acogida de migrantes desde hace varias décadas. Para poder canalizar los flujos migratorios, desde el legislativo se han adoptado medidas, que en esta disertación serán analizadas bajo parámetros de los derechos humanos. Por ello, el presente capítulo inicia con una recopilación de los hitos más representativos en lo que se refiere a regulaciones migratorias.

La presente investigación se enfoca en la migración venezolana al Ecuador y su contexto social, y posteriormente se visibiliza a la mujer dentro de los procesos migratorios. Al finalizar este capítulo se analizan los instrumentos jurídicos que regulan el derecho a migrar con un enfoque de género como ejes transversales para el presente estudio.

### **1.1 Antecedentes históricos de la migración en el Ecuador.**

Mucho antes de que el Ecuador sea un Estado, se presentaban fenómenos migratorios relacionados con la circulación humana (Ayala, 2002). Los factores como la alimentación, agricultura, vivienda y el cambio de estaciones climáticas eran causa de movilidad humana. Es decir, la noción básica para comprender el derecho a migrar es mucho más antigua que la existencia del Estado.

En concordancia con lo antes lo expuesto Antonio Campillo (2005) sostiene que “la especie humana ha sido desde su origen una especie migratoria, en realidad es la más migratoria de todas las especies vivientes, puesto que ha demostrado una extraordinaria capacidad para desplazarse y adaptarse a los ecosistemas más diversos” (p.107).

Según lo expuesto por Jacques Ramírez (2010) “la movilidad es un rasgo que caracteriza a todas las regiones de América Latina” (p.25). Desde el siglo XIX y los primeros años del XX el continente americano acogió a un significativo número de inmigrantes. El desarrollo del sistema de transporte debido a la invención del barco a vapor facilitó las migraciones masivas (Ramírez, 2012).

En el caso ecuatoriano, el país ha demostrado ser un país de acogida de inmigrantes. Al respecto, es importante mencionar que la primera ola de inmigración en país no fue masiva, tal como sostiene Alex Valle (2017) “La inmigración se registró como consecuencia de las guerras y dictaduras devastadoras de algunos países de Europa y América del Sur” (p.5).

En esta línea, la agenda presidencial de Antonio Flores correspondiente a los años 1888 hasta 1892 buscaba el desarrollo de objetivos encaminados a “mejorar la instrucción pública, recuperar el crédito público, mejorar las comunicaciones y apoyar la inmigración extranjera” (Ramírez, p.15). Estos objetivos gubernamentales pretendían cumplirse mediante

una junta de inmigración; sin embargo, la falta de fondos ocasionó el incumplimiento de la propuesta estatal.

La obtención de datos migratorios en el Ecuador refleja la incidencia de flujos migratorios <sup>1</sup>árabes, españoles, judíos, alemanes. La información recopilada en este trabajo de investigación corresponde a los hitos más relevantes de cada época y a la literatura jurídico-sociológica disponible. Puesto que en la antigüedad se recopilaba información a través de registro públicos físicos, ha existido un deterioro natural de los soportes físicos lo que ha hecho difícil la sistematización de los datos. Por ello, a continuación se hace una descripción de los datos más relevantes sobre los países o regiones desde donde se evidenció una amplia migración hacia territorio ecuatoriano.

### **1.1.1 Migración árabe.**

Los registros y datos de la inmigración<sup>2</sup> árabe están relacionadas con el comercio. Se emprendieron negocios como “fincas para la producción de caña de azúcar, café y banano, fábricas textiles, hoteles y restaurantes” (Valle, 2017). La participación política de este grupo árabe en el Ecuador no fue relevante, en cambio su participación económica adquiere gran visibilidad al ser dueños del banco “la Previsora” y el periódico de Siria, los cuales se consideraban como un aporte a la sociedad ecuatoriana.

El éxito comercial de los árabes en el Ecuador les permitió incurrir en el ámbito político; la descendencia árabe consiguió un rol participativo en la política ecuatoriana, de hecho, Assad Bucaram, fue candidato a la presidencia de la República en 1960. Posteriormente Abdala Bucaram se candidatizó a la presidencia y obtuvo el cargo, en los

---

<sup>1</sup> Los flujos migratorios son entendidos como la cantidad de migrantes que se mueve o está autorizada a moverse desde o hacia un país para tener acceso al empleo o establecerse por un período de tiempo determinado. Véase: Organización Internacional para las Migraciones, 2006, Glosario sobre migración.

<sup>2</sup> La inmigración es definida como el proceso por el cual personas no nacionales ingresan a un país con el fin de establecerse en él. Véase: Organización Internacional para las Migraciones, 2006, Glosario sobre migración.

años de 1996-1997. En el siguiente periodo presidencial, Jamil Mahuad (1998-2000) consiguió ganar la presidencia del Ecuador. En los dos casos, los presidentes abandonaron el cargo sin haber concluido su mandato (Valle, 2017).

### **1.1.2 Migración Española.**

La inmigración española data desde el descubrimiento de América Latina en el año de 1492. En virtud de aquello, los españoles fueron los primeros extranjeros en el continente. Asimismo, fueron quienes iniciaron un complejo proceso de implantación socio-cultural que podría ser entendido como “el intento de expulsión de los indígenas del escenario de nuestra historia” (Ayala, 2008: 14).

Con la fundación de la ciudad de Quito en el año 1534, se afianzó la dominación de los migrantes españoles, pero, además, se comenzaron a tener registros sobre las personas peninsulares que habitaban en Quito. Como resultado de estos datos, se observó que 203 españoles se habían asentado en el país de forma permanente. De igual manera, la ciudad de Guayaquil fue elegida para el asentamiento de españoles después de la crisis económica que experimentó su país en el año de 1880 (Valle, 2017).

En este sentido Jokisch (2007), citado por Mazeres (2012) menciona que, en el año de 1890, según el Censo Provincial de Guayas, el número de inmigrantes era de cinco mil personas (5000 personas). Asimismo, afirman que la decisión de asentarse para vivir en Guayaquil en cierta medida estaba influenciada por ser una ciudad portuaria, en donde las oportunidades comerciales e industriales eran amplias para el desarrollo de una vida de comercio.

Según el Censo de la Población de Quito en el año 1906 se determinó que la población extranjera total correspondía a 1365 personas, de las cuales el 7,47% eran de nacionalidad española (Ramírez, 2010). Un dato peculiar es la ubicación de esta población española en el

centro histórico quiteño. Los datos que se recolectaron en el año de 1921 destacan que el grupo español llegó a la ciudad con 209 arribos es decir un promedio de 18 entradas cada mes durante aquel año (Mazeres, 2012).

En el ámbito legislativo en el año de 1946 se aprobó un Reglamento Especial para la Naturalización de los Iberoamericanos y españoles; pues se sostenía que como país necesitábamos “extranjeros para colonizar áreas de la patria” (Ramírez, 2010: 18). En este instrumento jurídico se recogían varias medidas como liberación aduanera, pasajes gratuitos, entre otras. A partir de estas regulaciones dedicadas exclusivamente a españoles, se buscó encaminar a Ecuador al desarrollo y progreso, tal como se mostrará a continuación:

Las nociones de consolidación de un Estado mestizo con políticas migratorias que combinen factores culturales, geográficos, económicos para alcanzar el desarrollo moderno y civilizado es el reflejo de un aperturismo segmentado o fronteras abiertas para los españoles únicamente. Las otras nacionalidades debían someterse al proceso ordinario para su naturalización sin los beneficios propios del Reglamento Especial para la Naturalización de los Iberoamericanos y españoles.

Según lo expuesto por Jacques Ramírez (2012) en relación a la postura de la Cámara de Comercio de Guayaquil en el año 1889, se destaca que “las razas europeas son las llamadas a suministrarnos el contingente útil y valioso de su inteligencia y aptitudes, acompañados del noble espíritu de familia y amor a la propiedad y al trabajo” (p.45). Es decir, existía una concepción de superioridad de los europeos especialmente de los españoles frente a los ecuatorianos por considerarlos más capacitados.

Cuando se hacía referencia a la supremacía de la raza española claramente las políticas migratorias de aquella época permitían la llegada de inmigrantes de esa nacionalidad. Dichas concepciones tuvieron repercusiones en la segregación de grupos indígenas, negros, mulatos

que habitaban nuestro territorio por no considerarlos al mismo nivel académico e intelectual de los europeos peninsulares.

En cifras se estima que aproximadamente cuatro millones de españoles optaron por Latinoamérica como su lugar de asentamiento (Castro y Salazar, 2000), específicamente la migración española al Ecuador de 1890 a 1950 se caracteriza por la creación de vínculos económicos, familiares y culturales que trascienden el tiempo y hacen que, la sociedad receptora se adapte a sus nuevos integrantes

Asimismo, hay que resaltar que el contexto en el que se desarrolló la migración española respondía a factores de dimensiones políticas, económicas y sociales. Se puede afirmar que las relaciones mercantiles y las facilidades de regularización migratoria incentivaron a que los españoles llegaran al Ecuador; sin embargo, las políticas migratorias resultaban arbitrarias y discriminatorias al no ser aplicables a todos los extranjeros. Es decir, existió un trato preferencial para la migración española conforme se ha podido evidenciar en las políticas y normas expuestas con anterioridad.

Estas ideas pueden encuadrarse en paradigmas de supremacía española que con el tiempo han cambiado. Inclusive, en la actualidad, la Constitución de la República del Ecuador en su preámbulo adopta expresiones en las que se establece un reconocimiento de las raíces milenarias provenientes de distintos pueblos aborígenes y la riqueza de otras culturas, sin que por ello se de preferencia a los migrantes de un lugar determinado. Esta nueva concepción se consolida dentro del texto constitucional en el que se establece que los ecuatorianos y ecuatorianas “decidimos construir una nueva forma de convivencia ciudadana, en diversidad y armonía con la naturaleza, para alcanzar el buen vivir, el Sumak Kawsay; una sociedad que respeta, en todas sus dimensiones, la dignidad de las personas y las colectividades” (CRE, 2008).

### **1.1.3 Migración Alemana.**

La inmigración alemana data del siglo XVII. El flujo migratorio alemán estuvo vinculado en sus inicios con las congregaciones religiosas que posteriormente se dedicaron a las actividades de exportación de productos ecuatorianos. Por otro lado, es importante considerar que “los controles de ingreso territorial impuestos por la Corona Española fue la razón principal de que hubieran llegado más alemanes antes de la época republicana al país” (Moscoso, 2012: 122).

Conviene subrayar que la corona española controlaba el ingreso de otros europeos al territorio de América Latina por considerarlas sus colonias. Otro punto fundamental para el análisis dentro de la presente investigación es la idea de los europeos como agentes de desarrollo. Esta idea de superioridad de los europeos se mantuvo por varias décadas lo que ocasionó que el Ecuador adopte medidas legislativas para atraerlos y de esta manera lograr un desarrollo estatal, pero con especial preferencia a los españoles.

En el año de 1987, uno de los beneficios para las personas de nacionalidad alemana consistía en la entrega de cinco hectáreas de terreno para que puedan asentarse en territorio ecuatoriano. Esta medida fue realizada a nivel internacional para atraer flujos migratorios alemanes. Sin embargo, diplomáticos como Dillon, y quien se desempeñaba como cónsul de Ecuador en Hamburgo, consideraba que ese tipo de propaganda no lograría promocionar al país con el objetivo de atraer inmigrantes (Moscoso, 2012).

En lo referente a las relaciones mercantiles entre Ecuador y Alemania se concentraron en ciudades como Guayaquil, Manta y Bahía de Caráquez. Los productos para la exportación eran elaborados con tagua, paja toquilla y cacao. El Ecuador abastecía las necesidades de tagua para Alemania, según datos del Ministerio de Relaciones exteriores, registrando un promedio de 200 000 quintales anuales (Moscoso, 2012).

En 1922 en la ciudad de Manta se fundó la Casa de Tagua por el alemán Otto Schwarz Wilde para lograr cubrir con el volumen para la exportación de tagua a Alemania (Moscoso, 2012). Es posible aseverar que los alemanes dedicados al comercio se establecieron en las ciudades de la Costa ecuatoriana por considerarlas estratégicas para la importación y exportación de bienes.

#### **1.1.4 Migración en Latinoamérica.**

La situación de la inmigración en Ecuador a fines del siglo XX y comienzos del siglo XXI se intensifica en la región andina en virtud del Acuerdo de Cartagena (1969) y el Protocolo de Quito (1987). Los mencionados instrumentos jurídicos consideran la libre circulación de servicios, bienes, personas y capitales (Valle, 2018).

Además, el reconocimiento constitucional de la ciudadanía universal en el año 2008 captó el interés de migrantes colombianos y peruanos en gran medida, pero también de otras nacionalidades como cubanos, pakistaníes, haitianos y chinos. Es decir, con el cambio de constitución, en el año 2008 se comienza a ver al Ecuador como una opción para las personas que desean migrar.

#### **1.1.5 Migración Colombiana.**

La inmigración colombiana es producto de un período político y social marcado por la regulación de flujos migratorios en base a acuerdos binacionales. Los permisos especiales transfronterizos se extendían hasta lograr convalidar de forma gratuita los pasaportes.

En el año de 1930 los permisos fronterizos tendían a regular a comerciantes, campesinos y viajeros permanentes. Este permiso consistía en un pase para el ingreso entre Ecuador y Colombia que no exceda los 90 días. Para acceder a este permiso se debía presentar la cédula de identidad y un certificado de buena conducta otorgado por la autoridad policial del lugar de residencia del solicitante (Velásquez, 2012).

En el año de 1945<sup>3</sup> la regulación migratoria colombo-ecuatoriana instauró la cédula de identidad fronteriza, la misma que tenía una duración de 120 días para transitar por el territorio ecuatoriano o colombiano. El problema de aplicación de los permisos fronterizos y la cédula de identidad fronteriza surgió al no establecer un ordenamiento jurídico competente para resolver cuestiones como la gratuidad o la existencia de algún valor por el permiso fronterizo o la cédula de identidad fronteriza (Velásquez, 2012).

Durante el año de 1950 el gobierno colombiano cerró la frontera con el Ecuador, de igual manera estableció la prohibición de recibir en su Estado a toda clase de personas y la total suspensión de permisos transfronterizos (Velásquez, 2012). Se debe agregar que la convergencia de flujos migratorios entre ambos países es debido al hecho de compartir fronteras y a causa del comercio bilateral.

En el año 2001<sup>4</sup> dentro del Ecuador se registraban a 51 556 colombianos asentados en las provincias de Carchi, Sucumbíos, Esmeraldas y Pichincha. Los episodios de violencia producto de los grupos armados colombianos provocaron que lleguen 721 557 personas en el año 2007 para solicitar la condición refugio en el Ecuador (Valle, 2017).

Años más tarde, en el 2011 se registran 54 243 personas de nacionalidad colombiana en condición de refugiados lo que equivale al 98% del total de personas refugiadas en el Ecuador. La cifra no ha disminuido en la actualidad, al contrario, las solicitudes de refugio por parte de ciudadanos colombianos ascienden las 150 000 en el 2018 (Valle, 2018).

A modo de conclusión, la afluencia de inmigrantes colombianos en territorio ecuatoriano aumentó como se desprende de las cifras antes mencionadas. Sin embargo, los estereotipos

---

<sup>3</sup> Se toma esta fecha como referencial ya que implicó un cambio significativo en materia de regulación migratoria entre Ecuador y Colombia.

<sup>4</sup> Para conocer mas de la situación de conflicto armado de Colombia se recomienda los siguientes informes emitidos por la ACNUR, 2010, Situación de Colombia, recuperado de [https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/RefugiadosAmericas/Colombia/Situacion\\_Colombia\\_Prioridades\\_2010.pdf](https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/RefugiadosAmericas/Colombia/Situacion_Colombia_Prioridades_2010.pdf)

que se asocian a los extranjeros de nacionalidad colombiana y la supuesta vinculación con bandas de crimen transnacional dificultan la integración de estas personas en la sociedad receptora.

#### **1.1.6 Migración peruana.**

En el año 2007, la inmigración de personas de nacionalidad peruana al Ecuador registrada era de aproximadamente 50 548 peruanos, según los datos de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO). La falta de empleo impulsó a que los peruanos migren al Ecuador basados en la búsqueda de una mejoría económica (Valle, 2017).

Las provincias de El Oro, Loja, Azuay y Cañar registraban la mayor cantidad de inmigrantes peruanos. Por otro lado, las actividades a las que se dedicaban son la agricultura, el comercio, la construcción y el trabajo doméstico. En cuanto a la normativa migratoria vigente existe el Estatuto Migratorio Permanente entre Ecuador y Perú publicado en el registro oficial 315 del año 2010. El objetivo del estatuto antes mencionado es regular la situación de ciudadanos de nacionalidad peruana en condición irregular en Ecuador y viceversa (Valle, 2017).

Para concluir, la migración de distintas nacionalidades al Ecuador no es una realidad ajena como se refleja en líneas anteriores. La importancia de los flujos migratorios en el país descritos dentro de la presente investigación buscan ampliar el panorama de análisis frente a la situación migratoria venezolana; es decir, determinar cuál es el avance legislativo o regulatorio en materia de movilidad humana dentro del ordenamiento jurídico vigente y la garantía de los derechos humanos, que será desarrollado a lo largo de este capítulo.

## **1.2 Inmigración Venezolana al Ecuador.**

La migración venezolana responde a un escenario político y económico insostenible para sus habitantes como se desarrollará en este acápite. Según los datos históricos Venezuela era uno de los estados que en los siglos XIX y XX recibía un sin número de migrantes en su territorio, a pesar de ello varios componentes convergen para que exista un giro en el flujo migratorio convirtiendo al Ecuador en un país receptor de emigrantes venezolanos (Castillo y Reguant, 2017).

Para contextualizar sobre la situación del flujo masivo de migrantes venezolanos que llegan al Ecuador es importante recopilar información sobre los factores que influyen en la decisión de una persona para migrar. Según la revisión histórica en el año de 1920 bajo la dictadura del Pérez Jiménez, las relaciones internacionales cobran mayor incidencia en la vida política de este país debido a la actividad de exportación petrolera (Castillo y Reguant, 2017).

La política estatal en función de la exportación de petróleo captó la atención de compañías extranjeras, a causa de esto la llegada de inmigrantes a Venezuela era masiva. En el año de 1938 la política migratoria venezolana promovía educación, salud y la inmigración como motor del desarrollo económico y social. El plan Trienal permitía la adjudicación de latifundios para nacionales y extranjeros. El flujo migratorio de década comprendida entre los años de 1948 hasta 1958 alcanza los 800 000 de personas migrantes en Venezuela (Castillo y Reguant, 2017).

El incremento de población migrante surge a consecuencia de la minimización de los requisitos para ingresar a Venezuela. La postura del Estado era la de adoptar políticas de puertas abiertas, en este sentido para el año de 1960 el 15% de la población venezolana era inmigrante (Castillo y Reguant, 2017).

La situación de bonanza del Estado Venezolano incentivó la inmigración de recursos humanos calificados para los sectores productivos. Otra variable a considerarse es el precio del petróleo, que experimentó varios aumentos en su precio de venta. Tal fue el incremento del precio del petróleo que desplazó al café como principal producto de exportación. Convirtiéndose en la base más fuerte de la economía venezolana.

Las décadas posteriores, correspondientes a los años 70, para la comunidad latinoamericana estuvieron marcadas por crisis económicas, formas de gobierno autoritarias como las dictaduras, guerrilla y grupos armados en Colombia (López, 2016). En Venezuela también se experimentó pobreza, desigualdad y violencia social como en los otros países de la región.

Sin embargo, el país petrolero desde 1974 comenzó a experimentar una crisis económica a causa de un gasto excesivo por parte de los habitantes venezolanos frente al ingreso estatal. A raíz de esta crisis varias personas perdieron su calidad de vida y sus expectativas de ascender en el mercado laboral (López, 2016).

A partir de los años 1980, la crisis política y económica que afrontó Venezuela tuvo impacto sobre los flujos migratorios, por lo que, el retorno de migrantes a sus países de origen fue común en ese entonces. Además, cada vez se reducía el porcentaje de personas que emigraban a Venezuela como país de destino, los viajes a Venezuela se limitaban a causas académicas (Castillo y Reguant, 2017).

En 1983, la devaluación del bolívar, frente al dólar repercutió en la política financiera. Las características de esta crisis fueron las altas tasas de interés, devaluaciones progresivas de la moneda local y un alto nivel de inflación. La emigración<sup>5</sup> de venezolanos comenzó a

---

<sup>5</sup> La emigración es comprendida como el Acto de salir de un Estado con el propósito de asentarse en otro. Las normas internacionales de derechos humanos establecen el derecho de toda persona de salir de cualquier país, incluido el suyo. Sólo en determinadas circunstancias, el Estado puede imponer restricciones a este derecho. Las

despuntar. A la par de ello, como forma de resguardar el capital, muchas personas comenzaron a enviar divisas a entidades financieras europeas por la falta de seguridad jurídica y financiera que afrontaba Venezuela (Castillo y Reguant, 2017).

El reajuste económico en el año de 1989 desembocó en una protesta callejera conocida como El Caracazo. Esta confrontación social abarcó casi todas las ciudades de Venezuela, además estuvo acompañada de saqueos masivos y nula obediencia al ordenamiento jurídico de la época. Esta revuelta fue controlada por las fuerzas armadas mediante el uso desmedido de la fuerza lo que ocasionó que 400 personas perdieran la vida en dicha manifestación (López, 2016).

En el año de 1992 aconteció la rebelión de los cuarteles liderada por Hugo Chávez con dos intentos de golpe de Estado, ambos fallidos, en contra del presidente Pérez. El año siguiente es decir en 1993, fue destituido Pérez como presidente de Venezuela debido al inicio de un proceso penal por malversación de fondos. En este lapso de tiempo, Hugo Chávez emerge como líder para la República Bolivariana de Venezuela, su propuesta política más atractiva era la de instaurar un nuevo orden institucional (López, 2016).

En 1997, el porcentaje de pobreza en Venezuela alcanzaba el 48% de la población y un 22, 66% de habitantes se encontraba en pobreza extrema (López, 2016). El panorama del año 1998 se caracteriza por un empobrecimiento abrupto del Estado, la deficiente prestación de servicios públicos, las innumerables denuncias de actos de corrupción en la función pública, el colapso de métodos alternativos a la solución de conflictos como la mediación (López, 2016).

Las necesidades insatisfechas de la sociedad venezolana y la búsqueda de un líder político fueron factores que permitieron el triunfo de Hugo Chávez en las elecciones del año

---

prohibiciones de salida del país reposan, por lo general, en mandatos judiciales. Véase: Organización Internacional para las Migraciones, 2006, Glosario sobre migración.

de 1998. Las iniciativas y propuestas públicas de ese entonces estimularon la creación de varios órganos estatales encargados de temas como el agua, el gas y organizaciones comunitarias. El gobierno de Chávez superó la violenta confrontación política al igual que un golpe de Estado fallido (López, 2016).

También es importante destacar que durante el mandato de Hugo Chávez el precio del barril de petróleo creció continuamente lo que permitió la realización de varios proyectos sociales y políticos, los mismos que impulsaron su reelección en el año 2006. Este segundo mandato se caracterizó por la concentración de poder en la función ejecutiva para lograr un control absoluto en el Estado en años posteriores (López, 2016).

Por otro lado, la falta de empleo hasta el 2008 se incrementó en un 61%, en este sentido se estimaba que para el 2015 el desempleo sería de un 67%; dentro del porcentaje se consideraba al trabajo informal como parte del sector productivo. La devaluación de la moneda nacional se vincula directamente con el salario mínimo que era insuficiente para cubrir las necesidades básicas, por ejemplo, la canasta básica costaba cuatro veces más que el salario fijado como mínimo (Castillo y Reguant, 2017).

Desde el año 2009 comenzó el declive de la presidencia de Hugo Chávez; junto con esto la disminución del precio del barril de petróleo, el desconocimiento o el incumplimiento del mandato popular, el incremento del gasto fiscal para lograr un proyecto socialista. (López, 2016). La muerte del presidente Hugo Chávez en el año 2013 es el inicio del período de gobierno de Nicolás Maduro. El sucesor del chavismo es un presidente poco carismático, de comportamiento errático y políticamente débil lo que se sustenta en la falta de apoyo en la gobernabilidad del país.

Otro factor que influyó en gran medida a la emigración de venezolanos es la inseguridad social, a tal punto que, conforme a los datos de la Organización de las Naciones

Unidas (ONU), desde el 2013, Venezuela ocupa el segundo lugar entre los países con más homicidios por la cantidad de muertes violentas por año. Los operativos para mantener la seguridad contradictoriamente se usan como un mecanismo de ejecuciones extrajudiciales y detenciones arbitrarias (Castillo y Reguant, 2017).

En temas económicos, a la mitad del año 2014, se observó una caída del precio del petróleo en el mercado internacional. Esta situación agudizó los problemas económicos, políticos y sociales que atravesaba hasta ese entonces Venezuela. La falta de empleo, la inexistencia de autoridades que garanticen la seguridad ciudadana y la concentración de poder hicieron que la convivencia social fuese imposible de mantener. Asimismo, la aplicación de políticas revolucionarias implantadas por el chavismo<sup>6</sup> configuraron un escenario insostenible para sus habitantes debido a la falta de alimento, medicinas y servicios básicos (López, 2016).

También es importante resaltar que, en la actualidad varios elementos convergen y convierten en inalcanzable la superación de la crisis venezolana de una forma pacífica. El discurso agresivo y polarizado del presidente Maduro frente al oficialismo genera una atmósfera de violencia por parte de grupos políticos y una sociedad civil llena de resentimiento por las represiones sociales (López, 2016).

Con relación a la situación de derechos humanos en Venezuela, hay que considerar que se han presentado una serie de violaciones a los derechos humanos de las personas; la libertad de expresión se ve coartada por las persecuciones políticas que incluyen violencia física contra opositores del régimen o tortura contra los manifestantes (Castillo y Reguant, 2017).

---

<sup>6</sup> El chavismo es una ideología política de izquierda liderada por Hugo Chávez para revisar más sobre el tema véase Romero C.; Benayas G.; 2018, Venezuela: el ocaso de una democracia, Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales, núm. 233, doi: 10.22201/fcpys.2448492xe.2018.233.62343 recuperado de <http://www.scielo.org.mx/pdf/rmcps/v63n233/0185-1918-rmcps-63-233-285.pdf>

Uno de los factores más influyentes en la toma de decisiones para migrar es la crisis económica que Venezuela sufre es así que su tasa de inflación del 700% y la falta de alimentos, provocan el decaimiento de los niveles de vida y especialmente la salud (Oppenheimer, 2017).

Se debe considerar a la emigración como una oportunidad de realización económica, sin embargo, del contexto venezolano se desprende que la emigración es la búsqueda de un ambiente seguro que permita el acceso a un empleo y así el desarrollo de una vida digna.

La Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) elaboró el informe de país Institucionalidad Democrática, Estado de Derecho y Derechos Humanos en Venezuela, en la cual señaló que existe una crisis política, económica y social con características particulares como “el desabastecimiento generalizado de alimentos, medicamentos, tratamiento, material e insumo médico, entre otros” (CIDH, 2017: 25). Por lo tanto, se puede resumir la crítica situación estatal venezolana como necesidades básicas insatisfechas y derechos fundamentales sin garantías de cumplimiento.

La crisis económica y política que experimenta Venezuela desde el año 1980 hasta el día de hoy no avizora una mejoría. Dentro de las motivaciones para migrar desde Venezuela hacia otros lugares encontramos las siguientes la falta de empleo, el nivel de inseguridad y violencia social, los índices de pobreza de la población en general, la falta de alimentos. La importancia de visibilizar el contexto migratorio del cual salen los venezolanos nos permite como sociedad receptora garantizar los derechos de las personas migrantes.

Por otro lado, los antecedentes históricos de diversos flujos migratorios en el Ecuador se configuran como el preámbulo para sostener que el país acoge migrantes desde mucho antes de ser un estado como tal. Por lo tanto, el fenómeno migratorio no resulta ajeno para el país, dentro de este apartado el enfoque para el análisis es la migración venezolana. En primer

lugar, se describió el panorama social, político y económico de Venezuela por lo mismo a continuación se desarrolla la situación de migrantes venezolanos en el Ecuador.

### **1.2.1 Datos de inmigración venezolana en el Ecuador.**

Dentro de este apartado me referiré a la situación de migrantes venezolanos en el Ecuador. Según los datos emitidos por la Subsecretaría Nacional de Gobernanza de la Salud considera que el flujo de migrantes venezolanos ha ido incrementando en el año 2018, los registros de entrada y salida del Ecuador por parte de los migrantes son únicamente de aquellos que han ingresado al país por los puntos de control migratorio establecidos en las fronteras territoriales ecuatorianas.

La situación migratoria venezolana por el Ecuador es transitoria y algunos países de Latinoamérica son el destino. En el caso de que decidan establecerse en el Ecuador se deben garantizar los derechos a los ciudadanos que se encuentran dentro del territorio sin discriminación por nacionalidad (Subsecretaría Nacional de Gobernanza de la Salud, 2018).

Los datos recogidos del Ministerio del Interior desde enero de 2018 hasta septiembre del mismo año evidenció el incremento del flujo de migrantes venezolanos en el Ecuador. La información de personas venezolanas se encuentra calificada por entrada y salida al Ecuador. Por otro lado, el porcentaje de personas venezolanas que permanecen en el territorio ecuatoriano también es registrado por la misma entidad gubernamental ecuatoriana conforme se detalla a continuación:

**Tabla N°1**

**Situación de migración Venezolana en Ecuador.**

| Mes        | Arribo  | Salida  | Permanencia |        |
|------------|---------|---------|-------------|--------|
|            |         |         | Cantidad    | %      |
| Enero      | 62 026  | 52 261  | 9 765       | 15,70% |
| Febrero    | 70 943  | 61 458  | 9 485       | 13,40% |
| Marzo      | 73 287  | 65 842  | 7 445       | 10,20% |
| Abril      | 76 477  | 61 560  | 14 917      | 19,50% |
| Mayo       | 89 016  | 73 135  | 15 881      | 17,80% |
| Junio      | 82 181  | 68 372  | 13 809      | 16,80% |
| Julio      | 85 086  | 66 459  | 18 627      | 21,90% |
| Agosto     | 82 448  | 57 929  | 24 519      | 29,70% |
| Septiembre | 61 057  | 42 818  | 18 239      | 29,87% |
| TOTAL      | 682 521 | 549 834 | 132 687     | 19,44% |

**Fuente:** Elaboración propia a partir de la información recopilada por el Ministerio del Interior 2018.

La información obtenida hasta el mes de septiembre del 2018 refleja el ingreso de 682 521 personas de nacionalidad venezolana, el porcentaje de 19,44% corresponde a los inmigrantes que permanecen en el Ecuador. Se desprende de aquellos datos que desde el mes de abril de 2019 se ha incrementado paulatinamente la cantidad de inmigrantes venezolanos hasta alcanzar un 29% o 18 239 personas migrantes en ese mes.

Estas cifras guardan estrecha relación con la crisis política y económica que experimenta Venezuela desde hace algunos años atrás, ese tema fue desarrollado con el propósito de contextualizar la migración de venezolanos alrededor del mundo. La afluencia de

migrantes en el Ecuador no es una situación novedosa como se desarrolló en los antecedentes históricos el país se ha mostrado como un país de acogida.

Las adversidades que sufren los migrantes durante el proceso migratorio los encajan en condiciones de vulnerabilidad<sup>7</sup>, por lo mismo, el Estado ecuatoriano debe garantizar el derecho a migrar y el derecho a la salud en igual medida para los ecuatorianos y los extranjeros sin distinción de su nacionalidad.

Las acciones encaminadas a la protección de los derechos de las personas en situación de movilidad humana deben buscar soluciones a nivel estatal que garanticen derechos y no menoscaben la dignidad humana de los extranjeros que se encuentren en tránsito, permanencia o salida del Ecuador.

Todas estas observaciones se relacionan con la concepción de emigración como una etapa de la movilidad humana, la misma que se define de la siguiente manera

Acto de salir de un Estado con el propósito de asentarse en otro. Las normas internacionales de derechos humanos establecen el derecho de toda persona de salir de cualquier país, incluido el suyo. Sólo en determinadas circunstancias, el Estado puede imponer restricciones a este derecho. Las prohibiciones de salida del país reposan, por lo general, en mandatos judiciales (Organización Internacional para las Migraciones [OIM], 2018).

La emigración, desde una concepción clásica se concibe como “la única forma de desprenderse del excedente de mano de obra y avanzar en la función de producción hacia relaciones capital producto más altas. Constituye, la condición previa para embarcarse en un proceso de desarrollo económico” (Arango, 2003: 5).

---

<sup>7</sup> La Asamblea General de las Naciones Unidas resaltó “la situación de vulnerabilidad en que suelen encontrarse los migrantes debido, entre otras cosas, a que no viven en sus Estados de origen y a las dificultades que afrontan a causa de diferencias de idioma, costumbres y culturas, así como las dificultades económicas y sociales y los obstáculos para regresar a sus Estados de origen a que deben hacer frente los migrantes sin documentación o en situación irregular” Véase Naciones Unidas, Asamblea General, Resolución sobre “Protección de los migrantes”, A/RES/54/166, 24 de febrero de 2000, Preámbulo, párr. quinto, citado en Condición Jurídica y Derechos de los Migrantes Indocumentados, supra nota 82, párr. 114.

A su vez, ese postulado recibió críticas por no considerar el lado humano dentro de este fenómeno social tan solo se lo describe como mano de obra. En resumen, se deben observar los diversos matices de los procesos de movilidad humana sin “restar importancia a factores distintos de los económicos, en especial a los de naturaleza cultural, necesariamente influyentes en una decisión tan existencial como es la de emigrar” (Arango, 2003: 57).

La postura del estado en cuanto a la protección de derechos fundamentales de las personas migrantes supone el reto de creación de políticas públicas<sup>8</sup>, legislación y programas de difusión de mecanismos de protección y acceso de derechos para los extranjeros en base al principio de igualdad (CRE, art.9).

Una acotación importante referente al Ecuador como sociedad receptora de extranjeros y el principio de igualdad de derechos consagrado en el artículo 9 de Constitución de la República del Ecuador es el desarrollo de medidas sanitarias que permitan afrontar problemas de salud de una manera eficaz.

El perfeccionamiento de la respuesta estatal debe estar en concordancia con la carta fundamental del Ecuador y los Instrumentos internacionales de derechos humanos. Los requisitos legales que limitan el goce de los derechos de personas contravienen la obligación primordial del Estado que reza en el artículo 3 de la constitución del Ecuador referente a la garantía de los derechos reconocidos en la Constitución e instrumentos internacionales sin restricciones o limitaciones por la nacionalidad del sujeto titular del derecho.

La dimensión de un flujo migratorio venezolano que aumenta con el tiempo supone un reto para el estado por lo que según el Ministerio de Movilidad Humana se estima que es inminente la elaboración de medidas que garanticen los derechos humanos en las

---

<sup>8</sup> La política migratoria de un Estado está constituida por todo acto, medida u omisión institucional (leyes, decretos, resoluciones, directrices, actos administrativos, etc...) que versa sobre la entrada, salida o permanencia de población nacional o extranjera dentro de su territorio. Cfr. Condición Jurídica y Derechos de los Migrantes Indocumentados. Para profundizar el tema revisar la Opinión Consultiva OC-18/03 de 17 de septiembre de 2003. Serie A No. 18, párr. 163.

circunscripciones territoriales con más afluencia de extranjeros. Los lugares que reciben más cantidad de venezolanos son “las provincias fronterizas del Carchi, El Oro y la provincia de Pichincha” (R-000152, 2018).

El subsecretario de Servicios Migratorios comunicó que “el 30% de venezolanos que están de tránsito en Ecuador y que tienen la posibilidad de obtener una visa, no lo hacen porque existen problemas en su país, ya que el gobierno de Nicolás Maduro carece de la capacidad para emitir nuevos pasaportes y de apostillar” (Velasquí, 2018).

Se puede decir que las fallas institucionales de la República Bolivariana de Venezuela tienen repercusiones directas en los migrantes venezolanos que buscan regularizar su condición migratoria en el Ecuador. Un estatus migratorio irregular puede considerarse como una condición propicia para una vulneración de derechos y el ejercicio de los mismos.

El discurso de las autoridades migratorias unifica criterios para mejorar la gestión de la regularización migratoria para los grupos de atención prioritaria. Igualmente la crisis humanitaria debe ser manejada desde una óptica de derechos humanos en ayuda conjunta con los actores de la sociedad civil.

La dificultad se encuentra en la búsqueda de soluciones que permitan un pleno acceso a los derechos consagrados en la constitución y los procesos de regularización con requisitos que puedan obtenerse de manera rápida y oportuna desde Venezuela.

En definitiva, las migraciones internacionales son dinámicas, el flujo de venezolanos migrantes que experimenta el Ecuador requiere que el Estado busque las medidas para garantizar los derechos fundamentales de inmigrantes venezolanos, ya que como se vio en la tabla N°1 el flujo de inmigrantes sigue en aumento, catalogándose como el mayor flujo de inmigrantes que el país ha recibido en su historia.

La idea en la cual el Estado garantiza y materializa lo reconocido en la Constitución de la República del Ecuador en materia de movilidad humana y ciudadanía universal radica en cubrir las necesidades en materia de salud de las personas en un proceso de migración. La concordancia entre el derecho a migrar y el derecho a la salud como tal serán desarrolladas con más profundidad en el acápite siguiente.

### **1.2.2 El rol de las mujeres venezolanas en los procesos migratorios.**

La importancia de un estudio basados en un enfoque de género femenino tiene como objetivo primordial evidenciar el rol de la mujer dentro del proceso migratorio actual, también pretende determinar el nivel de acceso a los derechos reconocidos en la Constitución del Ecuador para las mujeres. Es fundamental reconocer las contribuciones y necesidades de la mujer dentro de un proceso migratorio ya que de esta manera se puede potencializar su papel protagónico en diversos ámbitos de la sociedad.

El análisis del fenómeno migratorio bajo un enfoque de género busca comprender el papel que cumplen las mujeres migrantes en base a sus experiencias vitales y culturales de ser mujer (Unda y Alvarado, 2012). Dentro de la presente investigación se entenderá como género<sup>9</sup> a “la construcción social de diferencia sexual” (Salgado, 2006: 5).

El género como categoría de análisis aporta al entendimiento de los roles de género y como van evolucionando con el tiempo. Denota la relación de la mujer con relación a su rol como cónyuge, esposa, madre, su autonomía de decisión dentro de las fases migratorias (Unda y Alvarado, 2012). Al mismo tiempo tiende a lograr una inclusión de las mujeres con un rol participativo o como agentes activos dentro de un proceso migratorio (Solé, et al. 2014).

Un factor a tomar en cuenta es el poco interés de los investigadores para visibilizar el lado femenino de la migración. La causa para el desinterés investigativo fue considerar a “la división tradicional de roles y su contribución a las teorías migratorias, las mismas que no tomaron en cuenta las migraciones femeninas” (Jiménez, 2016: 34).

---

<sup>9</sup> Se recomienda la lectura del artículo Género y derechos humanos elaborado por Judith Salgado en el año 2006 recuperado de <http://repositorio.uasb.edu.ec/bitstream/10644/1715/1/RF-05-AV-Salgado.pdf>

En el año de 1976 con el Decenio para la mujer impulsado por las Naciones Unidas se logró recopilar información sobre la participación económica y social de las mujeres migrantes, el protagonismo de las mujeres en las sociedades receptoras reflejan una mayor autonomía para el desarrollo de un proyecto de vida en un país distinto al de origen.

El resultado de estudios investigativos determinó diferencias y similitudes entre la migración femenina y masculina, además “la importancia de la migración femenina interna e internacional, en particular en tanto migración autónoma” (Flores, 2017).

La autonomía de las mujeres para migrar rompe paradigmas anteriores como el siguiente “cuando las mujeres migraban, se consideraba que lo hacían cumpliendo funciones masculinas o simplemente para reunificar a la familia, por ende, dependientes de estos” (Jiménez, 2016). Esto permite que el enfoque de género evidencie que la migración femenina no es dependiente de la masculina y reconfigura los roles de género.

La relación entre mujer y sociedad se conecta con ideas de familia donde existen obligaciones propias de su “rol” de tal manera deben estar al resguardo y protección de un hombre en miras de subsistir, esta idea es transmitida desde hace varias décadas concepciones que han echado raíces para construir sociedades patriarcales es decir con predominio de lo masculino.

Los modelos clásicos de lo que representa ser mujer y madre como un conjunto de prácticas asignadas a tareas de servicio doméstico y el cuidado de los hijos, las nuevas concepciones de un rol femenino como decisiones emancipadoras cuando pueden aportar o sostener económicamente a su familia (Unda y Alvarado, 2012). La dinámica de los roles de género y el análisis bajo esta perspectiva han logrado visibilizar la participación y decisión de las mujeres dentro de lo que implica emigrar.

En concordancia a lo antes expuesto, la reconfiguración de los roles de género ha construido nuevas formas de relacionarse con el mundo. Las mujeres consolidan poco a poco un papel protagónico en lo que se refiere al envío de remesas a su país de origen. En contraste a la idea de que los hombres siempre envían dinero a su familia, por el rol clásico del hombre de proveer al hogar (Solé, et al. 2014).

La visibilidad social de las mujeres dentro de las migraciones internacionales permite que se le considere como una actora económica y social dentro de este contexto, la dimensión de género en los impactos sociales inicia a través de las Naciones Unidas en 1975, año en el que se convoca a una conferencia mundial sobre la situación de las mujeres (Herrera & Ramírez, 2008).

La conferencia mundial puede ser considerada como una alternativa a los marcos conceptuales masculinos como espacio para discutir las dimensiones sociales y culturales que afectan a las mujeres migrantes. Los estudios de movilidad diferencial por género están orientados a examinar la inserción laboral de las mujeres.

Es importante tomar en cuenta que las consideraciones fundamentales de la migración entre hombres y mujeres es que se “incorpora aspectos relacionados con la división sexual del trabajo en cuanto ésta otorga espacios diferenciados de desarrollo de las actividades productivas y reproductivas y en cuanto determina la existencia de mecanismos de control del trabajo en función del género” (Flores, 2017).

El enfoque de dicha diversificación concibe una condición de desigualdad en cuanto al ejercicio de derechos ya que se entienden supeditados al espacio al que tengan acceso por el hecho de ser hombre o mujer. El reconocimiento de las diferencias visibiliza a los sujetos como seres humanos más allá del género, sexo, edad, nacionalidad para buscar equiparar el goce de sus derechos por igual.

Según Marcela Ballara (2004) “desde 1990 las estadísticas muestran que el 48% de los migrantes cruzando fronteras internacionales son mujeres” (p. 2). La presencia de las mujeres en la migración produce cambios en las relaciones con su entorno, principalmente, el ámbito familiar. De acuerdo a Flores (2017) los estereotipos que recaen sobre las mujeres migrantes son los de “dependientes pasivas ya sea como madres, esposas o hijas del migrante varón en busca de empleo, pero no en tanto migrantes autónomas” (p.47).

Las mujeres actualmente tienen la autonomía para la toma de decisiones familiares, la manutención del hogar, emprendimiento de negocios familiares, el cuidado y educación de los hijos de manera simultánea con un proceso migratorio muestran un cambio significativo de un modelo patriarcal tradicional basado en las relaciones de poder (Solé, et al. 2014).

La participación de las mujeres migrantes contribuye al “desarrollo de una ciudadanía activa y plural, a través de su participación en espacios públicos ciudadanos, pero también por medio de transmisión de valores cívicos desde su cotidianidad” (Solé, et al. 2014). Por lo tanto, la ciudadanía se convierte en una herramienta para superar los procesos de exclusión y pobreza promoviendo un pleno acceso a los derechos humanos y de emancipación.

El alcance del enfoque de género para el análisis de la legislación migratoria como lo manifiestan Buriyovich y Pautassi (2001) tienen objetivos contra “la discriminación de las mujeres, buscando revertir la división sexual del trabajo, proporcionar poder de negociación y autonomía a las mujeres, y partir de las necesidades e intereses que ellas mismas establezcan” (p.38).

Las conquistas sociales que ha logrado el movimiento feminista para el reconocimiento en materia de derechos, generar visibilidad de realidades opresoras producto de estructuras de autoridad patriarcal. En razón a lo mencionado anteriormente las mujeres

hoy en día tienen libertad de decisión al momento de migrar cristalizando así una migración autónoma, es decir, independiente de la voluntad del esposo, conviviente, padre.

Los aspectos positivos de una migración autónoma resultan ser para “las mujeres que suelen encontrarse en mejores condiciones educativas para insertarse en los mercados de trabajo de destino, además de tener acceso a una gama más amplia de ocupaciones.” (Flores, 2017, pág. 9)

Las variaciones de la posición social de la mujer tienen repercusiones en instituciones como la familia, los cambios en las motivaciones para migrar, iniciativas comerciales, ámbito educativo; de esta manera se reafirman a las mujeres como individuos libres entorno a decidir qué hacer con sus vidas.

La modificación de la participación de la mujer en distintos niveles y en la estructura de la sociedad a través de una nueva concepción de la maternidad repercute en la concepción clásica de familia, ya que en la actualidad se evidencia que ella puede ser un agente económico con capacidad para sustentar y mantener el hogar.

La concepción de familia según lo que argumenta Flores (2017) ha ido evolucionando a lo largo del tiempo además se considera a las migraciones “como eventos que dependen de diversas configuraciones familiares y que se vinculan con otros, como la salida del hogar paterno, el ingreso al mercado laboral, el matrimonio o el fallecimiento del cónyuge” (p.9). El contexto familiar presenta modificaciones en cuanto a las tareas de procreación y crianza de los hijos y la situación marital.

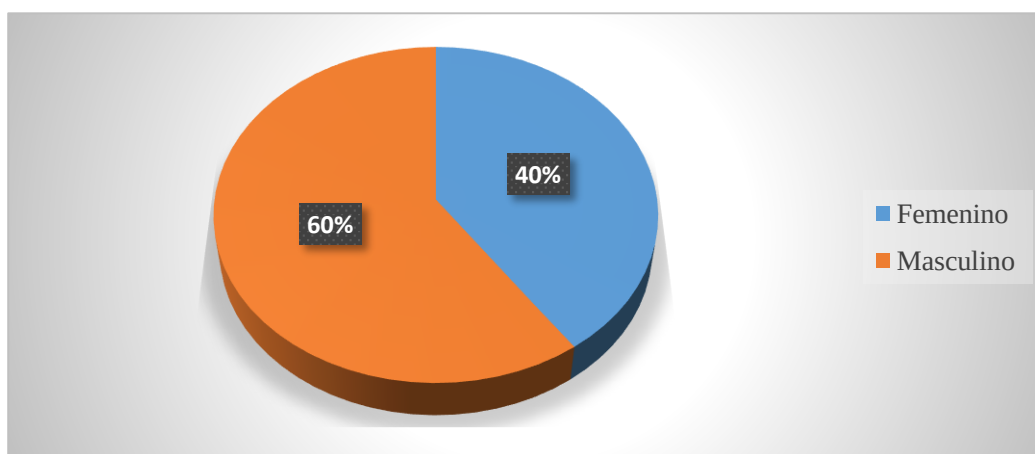
Como conclusión, los cambios sociales del status de la mujer en una sociedad en la actualidad están orientados a buscar medidas de equidad de género. A raíz de la libertad de decisión de las mujeres el empoderamiento femenino cada vez es mayor. En palabras de Graeme Hugo (2000) en su artículo *Migration and Women's Empowerment* afirma que “lo

más probable es que la migración de la mujer conduzca a un aumento de su autonomía” (p.67).

La profundización de la migración como fenómeno complejo debe ser encaminada a una comprensión holística de la experiencia migratoria como lo defiende Pizarro (2003) debido a que “las políticas de migración con frecuencia no son neutrales ante hombres y mujeres, lo que finalmente se traduce en una desigualdad de oportunidades” (p. 51).

En cifras el INEC, ha determinado que en el 2017 de los 14 578 de venezolanos que migraron al Ecuador el 40% corresponden a mujeres dentro de ese porcentaje corresponde el 60% a mujeres adultas jóvenes (INEC, 2017). Dentro de este contexto el procedimiento legislativo debe eliminar las barreras para la participación plena de las mujeres en la sociedad de acogida.

**Tabla N°2**



**Flujo migratorio Venezolano.**

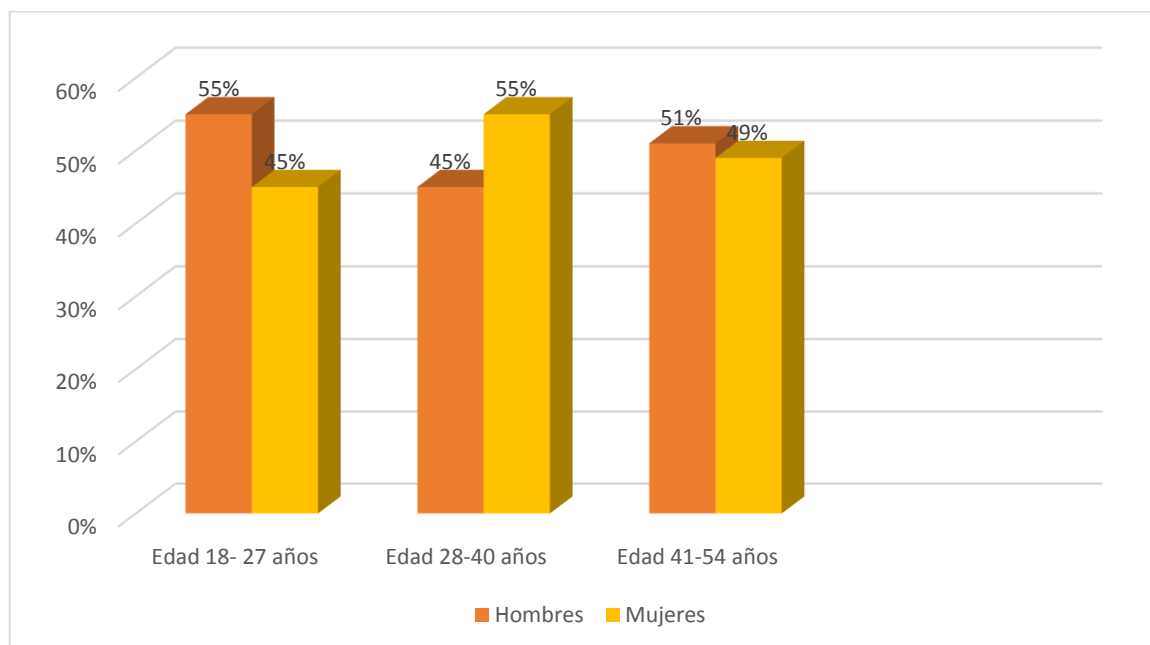
**Fuente:** Elaboración propia según la información obtenida del Monitoreo de Flujo de Movilidad Humana: Ecuador, Ronda I, OIM, 2018.

También se debe reconocer que el estatus de migrante en el ordenamiento jurídico ecuatoriano conlleva a algunas limitaciones para el ejercicio pleno de derechos

fundamentales. Un concepto de integración aculturada “es un proceso de autoconstrucción y cambio por la población inmigrada, ya que se realizan prácticas de ciudadanía que permiten superar situaciones de exclusión social” (Solé, et al. 2014, p.165). La condición de mujer y migrante constituyen una doble vulnerabilidad que puede desembocar en situaciones de discriminación y exclusión.

El desarrollo de mecanismos legales orientados en nociones de integración permite que las personas, en especial las mujeres, puedan lograr una inclusión social plena. Por otro lado, la asociación de mujeres de una misma nacionalidad dentro del país de acogida es una forma de participación que ayuda a la inserción de mujeres migrantes en las nuevas sociedades. La siguiente tabla muestra la feminización de la migración venezolana en el Ecuador.

**Tabla N°3**  
**Feminización de la migración venezolana.**



**Fuente:** Elaboración propia según la información obtenida del Monitoreo de Flujo de Movilidad Humana: Ecuador, Ronda I, OIM, 2018.

La migración venezolana posee sus propias características, el énfasis en el enfoque de género permite apreciar que el 55% de mujeres son inmigrantes venezolanas comprendidas en un rango etario de 28-40 años. De esta manera se puede afirmar que existe una feminización en las corrientes migratorias que tiene como consecuencia la incorporación de mujeres en la sociedad de acogida. La tendencia es que los flujos migratorios femeninos se conformen por mujeres cada vez más jóvenes en edades comprendidas entre 18-27 años representa un 45% del total de las inmigraciones venezolanas.

La igualdad de género se concreta en la realidad al momento de la ampliación al acceso a los derechos de salud y educación, de esta manera se están formando mujeres profesionales y capaces de afrontar un empleo al igual que lo haría un hombre, de esta manera se puede perseguir una verdadera igualdad entre hombres y mujeres.

Es así que las mujeres constituyen una pieza clave en el engranaje de las redes migratorias internacionales. La mujer inmigrante es un agente que ha cobrado protagonismo a nivel económico, social y cultural.

### **1.3 La regulación jurídica de la migración en el ordenamiento jurídico ecuatoriano.**

Dentro de este apartado el tema fundamental es el análisis de la normativa sobre migración además de los principios consagrados en la Constitución de la República del Ecuador y los Instrumentos Internacionales relacionados al tema. En este sentido es importante destacar que el fenómeno de las migraciones internacionales obliga a los Estados a desarrollar medidas legislativas en protección de los derechos humanos con el fin de precautelar la dignidad humana de las personas migrantes.

En este acápite se hace énfasis en el principio de ciudadanía universal y su contenido, para posteriormente verificar su cumplimiento o la influencia de este enunciado constitucional para la adopción de medidas legislativas acordes con este. Otro tema a tratar es la Ley Orgánica de Movilidad Humana y su Reglamento para comprobar su concordancia con el bloque de constitucionalidad.

En el Ecuador la regulación jurídica migratoria se ha ido desarrollando a lo largo del tiempo por lo mismo se compiló una evolución normativa con el propósito de afirmar que el país pretende cumplir con las obligaciones contraídas frente a la comunidad internacional para la protección y garantía de derechos. También permitirá evaluar la progresividad de las leyes para la protección de derechos fundamentales como el de la salud.

### **1.3.1 Conceptualizaciones del fenómeno migratorio como derecho humano.**

El reconocimiento de los derechos humanos cambia drásticamente la concepción de los individuos frente al Estado, de manera que la dignidad humana es piedra angular para el desarrollo de estos derechos dentro de la comunidad internacional (ACNUR, 2015).

La concepción actual de la existencia de derechos inherentes a las personas es producto de momentos históricos tales como el fin de la Segunda Guerra Mundial, por lo que resulta evidente que no son meramente una invención jurídica reciente en la historia de defensa de derechos. El reconocimiento normativo explícito es un mecanismo para proteger y garantizar el contenido de los derechos humanos, ya que la dignidad de los seres humanos no se desglosa de una ley.

Los antecedentes históricos datan que los derechos humanos surgen por la influencia de corrientes humanistas. Según el autor Hooft (1999), señala que “durante el Renacimiento italiano las corrientes humanistas señalan que el ser humano es meritorio por su naturaleza y es así como debe ser reconocido, tanto a nivel filosófico como a nivel jurídico” (p.67).

En este sentido es importante mencionar que actualmente los derechos humanos están fundamentados en la dignidad humana. Para Ossorio (2004), son concebidos de la siguiente manera “los derechos innatos al ser humano por el hecho de ser hombre, inherentes a la naturaleza humana y descubribles por la razón” (p.314).

El sustento en el que reposan los derechos humanos, según Pérez (2005) es “el fundamento filosófico en base a la Declaración Universal de los Derechos Humanos, por lo tanto, del concepto contemporáneo de derechos humanos, es, entonces, la dignidad intrínseca de la persona humana” (p.52).

La esencia de los derechos humanos es proteger y respetar la dignidad humana, en base a esto la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas (ACNUR, 2018), los define como “derechos inherentes a todos los seres humanos, sin distinción alguna de nacionalidad, lugar de residencia, sexo, origen nacional o étnico, lengua o cualquier distinción. Todos tenemos los mismos derechos humanos, sin discriminación alguna” (p.1).

De aquello se desprende que los Derechos Humanos tengan características particulares, según lo acordado en la Conferencia Mundial de Derechos Humanos (1993) que se llevó a cabo en Viena; todo este contexto se consolida en la siguiente afirmación “los derechos humanos son universales e inalienables, interdependiente e indivisibles, iguales y no discriminatorios”.

En corolario, los Derechos Humanos están sustentados en la existencia de un derecho natural, las mismas que son entendidas como normas superiores a las jurídicas. Concomitante a lo antes expuesto, los derechos humanos son conceptualizados como los derechos innatos a las personas. El ejercicio y goce de estos derechos son el resultado de las luchas sociales alcanzadas para lograr el reconocimiento y protección de estas libertades fundamentales.

Una vez explicado el tema de los derechos humanos analizaremos el debate doctrinal entorno a la consideración del derecho a migrar como un derecho humano. Se debe mencionar que esta investigación está dirigida al análisis del alcance y contenido del derecho a migrar en base a los principios constitucionales de ciudadanía universal, igualdad y no discriminación.

La migración internacional es un fenómeno multidimensional y dinámico por su propia naturaleza es por ello que la Comisión Interamericana de Derechos Humanos emite una opinión al respecto de la obligación de respeto de los Derechos Humanos.

Los Estados Partes en esta Convención se comprometen a respetar los derechos y libertades reconocidos en ella y a garantizar su libre y pleno ejercicio a toda persona que esté sujeta a su jurisdicción, sin discriminación alguna por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión,

opiniones políticas o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social (Convención Americana o Pacto de San José, 1969, art.1).

En esta línea de pensamiento los Estados tienen la obligación de promover los derechos humanos como eje fundamental para la construcción de políticas migratorias<sup>10</sup> de los países de origen, tránsito y destino deben asegurar la protección de los derechos fundamentales dentro de la legislación interna de cada Estado independientemente de su condición migratoria (Caso Vélez Loo vs. Panamá, 2010).

Del artículo 1 del Pacto San José en cuanto la obligación del Estado de proteger y garantizar el goce de los derechos humanos a todas las personas sin discriminación de cualquier otra condición social de lo que se colige que el estatus migratorio no debería representar una limitación para el goce de los derechos.

Los instrumentos Internacionales anteriormente citados tienen concordancia con el criterio de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, la misma que tiene por objeto la protección de los derechos humanos de todas las personas sujetas al control de un estado parte o su jurisdicción. La importancia de estas declaraciones radica en la jurisdicción de las personas que se encuentren en su territorio. En este punto podemos mencionar que esta obligación abarca a migrantes regulares o irregulares por el simple hecho de ser personas.

En relación a la obligación de los Estados parte en la Convención a respetar y garantizar los derechos, en caso de incumplimiento de esta obligación podría llegar a existir responsabilidad estatal a nivel internacional por sus acciones u omisiones que puedan ser atribuidas e imputables dentro de su territorio (CIDH, 2015).

---

<sup>10</sup> La política migratoria de un Estado está constituida por todo acto, medida u omisión institucional (leyes, decretos, resoluciones, directrices, actos administrativos, etc...) que versa sobre la entrada, salida o permanencia de población nacional o extranjera dentro de su territorio (Caso Vélez Loo vs Panamá, 2010, párr.97).

En esta misma línea argumentativa, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha enfatizado en el cumplimiento de esta obligación de protección y garantía de derechos humanos a las todas las personas, incluidos los migrantes, sujeto a su jurisdicción a la luz de los principios de igualdad y no discriminación, todavía cabe señalar que no influye en ningún sentido la condición migratoria regular o irregular de una persona, si se encuentra del territorio estatal, existe responsabilidad de protección de derechos (CIDH, 2015).

El respeto a los derechos humanos dentro de la comunidad internacional se fundamenta en la dignidad humana como atributo inherente a la persona, sin importar la distinción de nacional o extranjero. La discusión en la que se enmarca el derecho a migrar como un derecho fundamental las respuestas que se han obtenido al respecto no son unívocas al respecto ya que existen sectores de la doctrina que no lo consideran como un derecho humano y otro que lo consagran como tal.

El fenómeno tiene significancia al momento de “designar a los desplazamientos poblacionales, ya sean individuales o colectivos, dependiendo de los objetivos del traslado físico de las personas para vivir en otro sitio diferente a su lugar de origen” (Carassou, 2006)

Según el postulado de Pedro Ojeda Paullada (2015) considera que “uno de los derechos humanos esenciales a la dignidad del hombre lo es la libertad de circulación y desplazamiento tanto dentro del ámbito territorial nacional como en el orden internacional” (p.153); de lo que se desprende que las ideas de migración y derechos humanos se encuentran vinculados estrechamente.

La Declaración de los Derechos Humanos (1948) sustentan los derechos reconocidos en ese instrumento jurídico para la realización de una vida basada en la dignidad de la persona de características universales e inalienables; en lo que respecta al tema el artículo 13 será analizado a continuación.

En la Declaración de los Derechos Humanos (1948) se reconoce “Toda persona tiene derecho a circular libremente y a elegir su residencia en el territorio de un Estado. Toda persona tiene derecho a salir de cualquier país, incluso el propio y a regresar a su país” (Asamblea General de las Naciones Unidas, art.13)

Este enunciado entendido desde una corriente iusnaturalista “supone la existencia de un derecho trascendente y anterior al derecho positivo” (Bustos, 2017), por lo mismo, los derechos humanos son inherentes a las personas y anteriores al reconocimiento estatal mediante leyes, la migración lo es pues la esencia natural del ser ahora en un escenario internacional.

Sin embargo, la comunidad internacional no incorpora la migración como un derecho humano reconocido en algún instrumento internacional (postura iuspositivista) para que de este modo puedan ser exigibles al Estado. Esto evidencia la confrontación de la universalización de los derechos humanos en procesos de movilidad humana.

Retomando la idea del análisis del artículo 13 de la Declaración Internacional de los Derechos Humanos (1948), se consagra el derecho a libre circulación dentro de un territorio por lo tanto se hace referencia expresa a la migración interna (ACNUR, 2015).

Por otro lado, reconoce que “toda persona tiene derecho a salir de cualquier país, incluso el propio, y a regresar a su país” (Asamblea General de las Naciones Unidas, art.13), en ninguna instancia se menciona que esa persona tenga derecho a ingresar a cualquier estado sin cumplir con los requisitos establecidos por dicho ordenamiento jurídico.

Sin embargo, es un derecho incompleto ya que no considera la entrada a otro país como núcleo fundamental del mismo. Los Estados tienen la potestad de imponer criterios de admisión y expulsión de los extranjeros en razón de sus soberanía (OIM, 2015). El Relator Especial del Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas sobre los derechos

humanos de los migrantes sobre el tema sostiene la existencia del derecho soberano de proteger sus fronteras y regular sus políticas de migración. Pero esas medidas deben garantizar el respeto y protección de los derechos humanos de los migrantes (Bustamante, 2008).

La Corte Interamericana de Derechos humanos reconoce la discrecionalidad de los Estados para determinar sus políticas migratorias, sin embargo, estas políticas deben guardar armonía con las normas de protección de los derechos humanos establecidas en la Convención Americana. De igual manera las obligaciones generales de respeto y garantía de los derechos derivan deberes especiales en razón a las necesidades de protección del migrante por su condición específica (Caso Vélez Loor vs Panamá, 2010).

La migración internacional se supedita a la regulación legal del país de origen como el de destino para cumplir con las condiciones legales del status migratorio, en este orden de ideas no se debe desconocer que independientemente que sean migrantes son titulares de derechos humanos durante el proceso migratorio.

Además, bajo la óptica de los derechos humanos, los migrantes se enmarcan en una situación de vulnerabilidad tal como se reconoce que:

La vulnerabilidad coloca a quien la padece en una situación de desventaja en el ejercicio pleno de sus derechos y libertades. La vulnerabilidad fracciona y, por lo tanto, anula el conjunto de garantías y libertades fundamentales, de tal forma que las personas, grupos y comunidades en esta situación tienen derechos únicamente a nivel formal, ya que en los hechos no se dan las condiciones necesarias para su ejercicio (Comisión Nacional de Derechos, 2011).

Debido a lo anteriormente expuesto el interés de protección de los derechos de los migrantes tiene mayor repercusión al momento de elaborar leyes acordes a los instrumentos internacionales ratificados por el Ecuador. Por lo mismo la importancia del estudio de la situación de vulnerabilidad de los migrantes en cuanto a las condiciones necesarias para su ejercicio responde a factores como diferencias culturales, idiomáticas, económicas y sociales.

El proceso migratorio debe ser estudiado por fases y con un enfoque de género, otro factor a tomar en cuenta son las tensiones entre el estado y los grupos en movilidad humana radican en la potestad que tiene el estado para el control, admisión, permanencia y tránsito de las personas extranjeras dentro de su territorio en contraposición se encuentran las necesidades de los migrantes, así como los derechos que les son reconocidos por el hecho de ser personas y su efectiva realización (Palumbo, 2017).

En ese sentido, la doctrina jurídica determina las etapas del proceso migratorio de la siguiente manera

(...) consta de cinco etapas, cada una de ellas con características y procesos intrínsecos propios. La primera corresponde a la toma de decisión del migrante, segunda etapa de traslado se hace referencia a la trayectoria geográfica, la tercera etapa corresponde al ingreso al país del destino; la cuarta etapa es la adquisición de residencia o nacionalidad mediante la estabilización del estatus migratorio y la quinta fase del proceso migratorio es la conocida como retorno (Sluzki, 1979, p.45).

La migración en nuestros días está experimentando cambios sociales, además las corrientes migratorias convergen en ser más homogéneas entre hombre y mujeres en las sociedades receptoras. Dentro de este contexto existen varios tipos de migraciones internacionales que serán mencionadas de manera sucinta.

Migración forzada es definida por la organización Internacional para las Migraciones como un “Término genérico que se utiliza para describir un movimiento de personas en el que se observa la coacción, incluyendo la amenaza a la vida y su subsistencia, bien sea por causas naturales o humanas” (Organización Internacional para las Migraciones [OIM], 2018).

Migración voluntaria el termino se refiere al “movimiento migratorio que no resulta a partir de una situación forzosa. Se suele incluir en esta definición a los migrantes que se trasladan en busca de mejores condiciones de vida por oportunidades laborales o de estudio o

para reencontrarse con a sus familias” (Organización Internacional para las Migraciones [OIM], 2018).

La migración temporal y la permanente tienen en común la duración del extranjero en el país receptor de manera que en la permanente se prolonga por un tiempo indefinido (Organización Internacional para las Migraciones [OIM], 2018).

Dentro de este contexto la postura de la mujer en este proceso migratorio puede desarrollarse como una migración temporal o permanente. Según sus necesidades puede ser una migración voluntaria o forzada, en cualquiera de los postulados las necesidades de las mujeres son distintas a las del hombre ya que a nivel social cumplen diversas funciones como se mencionó anteriormente. Un estudio a profundidad con un enfoque de género en las migraciones del Ecuador puede permitir la elaboración de legislación y la adopción de medidas que den protagonismo a la mujer y faciliten la integración de las mujeres en una sociedad de acogida.

### **1.3.2 La regulación de la movilidad humana y ciudadanía universal en la comunidad internacional y el ordenamiento jurídico ecuatoriano.**

La regulación de la entrada y salida de personas dentro de una circunscripción espacial está delimitada por las fronteras que cada estado posee, dichas divisiones obstaculizan el ejercicio de un libre tránsito. En palabras de Miguel Carbonell (2009) “se utiliza a las fronteras, no para resguardar el territorio, sino para discriminar a las personas” (p.98).

El panorama al que se enfrentan las personas para cruzar estas fronteras dentro del proceso migratorio administrativo no se considera el lado humano inmerso en esta situación. Remiro Brotons (2003) dio a conocer la historia de dos niños de origen guineanos que intentaron llegar a Europa viajando de ilegales en un avión, sin embargo, no lograron con su objetivo, pues, murieron congelados en la parte del equipaje en el aeropuerto de Bruselas (p.98).

Entre las pertenencias de los niños se encontró una carta que ilustra de alguna manera las dificultades que atraviesan las personas en su proceso migratorio, la carta decía lo siguiente

Excelencias, señores miembros y responsables de Europa... son ustedes para nosotros en África, las personas a las que pedir socorro. Les suplicamos... sobre todo por la afinidad y el amor que tienen ustedes por sus hijos... Además, por el amor... de su creador Dios, que les ha dado todas las buenas experiencias, riquezas y poderes para construir bien su continente... Ayúdenos, sufrimos enormemente en África, tenemos guerra, enfermedad y falta de alimentos...una gran carencia de educación y de enseñanza...nuestros padres son pobres. Sin embargo, queremos estudiar y les pedimos que nos ayuden a estudiar para ser como ustedes (Brotons, 2003).

En líneas generales es una de los miles de historias que suceden alrededor del mundo, por lo mismo es el deber de la academia cuestionar la utilidad de las fronteras en un escenario de movilidad humano a nivel global. Como lo explica Will Kymlicka (2006) los dos asuntos principales en cuestión de fronteras es la funcionalidad que tienen para los sujetos incluidos

en ese lugar, en consecuencia, es determinante como un factor para diferenciar entre el nacional y el extranjero.

Actualmente el derecho que tiene un estado para aceptar o rechazar el ingreso de una persona a su territorio en base a la ciudadanía o el lugar de nacimiento no está en debate, en contraste con lo que sucede en el mundo “el fenómeno de las migraciones masivas, la crisis del estado benefactor, el creciente componente multicultural, los conflictos étnicos” (Carbonell, 2009, 100).

La crítica a las fronteras debe partir de nociones básicas como ciudadanía y nacionalidad. Dentro del ámbito jurídico se define la nacionalidad en relación al lugar de origen de una persona, y la ciudadanía a los derechos que tal persona goza por pertenecer a tal nacionalidad. De lo que se desprende que la nacionalidad está vinculada al territorio del que proviene una persona y la ciudadanía es el vínculo jurídico político de una persona tiene en un determinado estado (Castles, 2007, 19).

En la actualidad se sigue manteniendo ese criterio dentro de los ordenamientos jurídicos consolidando así las desigualdades basados en un accidente circunstancial como el lugar de nacimiento. Danilo Zolo expresa que “los derechos de ciudadanía implican una presión a la desigualdad” (Zolo, 1997, 127), lo cual se percibe al configurar dentro del sistema desigualdades legitimadas.

Otro autor como Javier de Lucas (1999) sostiene que “la condición de nacimiento pueda esgrimirse como argumento suficiente para negar la garantía efectiva de derechos reconocidos a todos los seres humanos” (p.265). En este sentido hay que argumentar que el acceso y ejercicio de derechos está condicionado al procedimiento administrativo en el que se logre regularizar su condición migratoria.

En realidad, más allá de las inconsistencias reguladas y legitimadas jurídicamente, la restricción de derechos a las personas migrantes recae en presupuestos de soberanía nacional y control de fronteras conjuntamente con su potestad sancionadora en miras del interés nacional (Pisarello, 2009).

Una posible solución alterna se esboza de la siguiente manera “el reconocimiento de los derechos de simple residencia, al hecho de “vivir” en un determinado territorio acorde al principio de incorporación progresiva de los derechos debería ser suficiente para reconocer derechos universales a todas las personas” (Pisarello, 2009, 78).

El alcance de la universalidad de los derechos humanos dentro de un contexto internacional tiene como desafío superar las barreras de los ordenamientos jurídicos estatales para consolidar un sistema universal en defensa y protección de los derechos humanos.

En lo que respecta a los derechos de reconocimiento universal al ratificar la Declaración Universal de los Derechos Humanos<sup>11</sup> en palabras Víctor Abramovich (2006) indica algunas “ficciones que los Estados americanos organizan para negar derechos a las personas migrantes: la de no ingreso al territorio, que el migrante irregular estaría fuera de los instrumentos internacionales” (p.46).

Por lo antes expuesto, es necesario que el estado adopte una postura garantista de los derechos que se han reconocido y generan obligaciones frente a la comunidad internacional de manera que la legislación de regulación migratoria debe ser acorde a los instrumentos de Derechos Humanos como se reconoce en el Caso Vélez Loor vs. Panamá (2010).

Por otro lado, la Corte ha establecido que un trato distinto entre migrantes en condición regular e irregular es justificado, siempre y cuando “ese trato sea razonable,

---

<sup>11</sup> La Declaración Universal de los Derechos Humanos es un instrumento adoptado por la Asamblea General de las Naciones Unidas en su Resolución 217 A (III) con fecha 10 de diciembre de 1948. Tiene vigencia para el Ecuador desde esa misma fecha.

objetivo y proporcional y no lesione derechos humanos” (Corte IDH, 2002). Dentro de ese contexto aun cuando existan acciones legales en contra de los extranjeros que no cumplan con lo dispuesto en el ordenamiento jurídico vigente el Estado debe respetar y garantizar los Derechos Humanos y garantizar su ejercicio a toda persona bajo su jurisdicción (Corte IDH, 2017).

Por lo tanto, los estándares basados por el Sistema Interamericano de Derechos Humanos tienden a establecer un marco de orientación en la actuación de un Estado en miras del cumplimiento y garantía de derechos. Este sistema es un mecanismo de protección internacional además “los estándares jurídicos definidos por el SIDH han reconocido diversas formas de incorporación a los sistemas jurídicos nacionales, provocando cambios en la jurisprudencia (...)” (Organización Internacional para las Migraciones [OIM], 2007).

En última instancia, el derecho a migrar debe ser reglamentado, pero de manera razonable es decir “aquella regulación legal del ejercicio de un derecho que, sin desvirtuar su naturaleza, tenga en miras su pleno goce y ejercicio en sociedad” (Pinto, 1997).

Como resultado de lo antes expuesto es el derecho que según sus variaciones regulatorias se convierte en productor de ilegalidad debido a “las situaciones de irregularidad son sobrevenidas, es decir, son provocadas por la imposibilidad de mantener los exigentes requisitos establecidos para vivir de manera legal” (Pisarello, 2009, 79).

El problema radica más allá de tomar en cuenta aspectos de vinculación con un estado sino en brindar soluciones ante la dificultad burocrática para regular la situación migratoria. En lo que respecta a la regulación del derecho a migrar en Ecuador acoge criterios para permitir la entrada de migrantes al país bajo el principio de ciudadanía universal.

De esta manera se reconoce el principio de ciudadanía universal establecido en la Constitución de la República del Ecuador, “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” (CRE, 2008, art.416).

La concepción de la ciudadanía universal en el ordenamiento exige que se observen “especialmente los derechos de las personas migrantes, y que los Estados promuevan su cobertura completa por medio del cumplimiento de las obligaciones prometidas al momento de firmar los instrumentos internacionales de derechos humanos” (Góngora, 2014).

A pesar de aquello en la legislación ecuatoriana aún se mantiene distinciones para los extranjeros en razón de su condición migratoria al clasificarla como regular o irregular promueve escenarios en los cuales “las personas con estatus migratorio irregular, no tienen acceso a la protección que ofrece el principio de Ciudadanía Universal al sobrepasar los 90 días, y, por lo tanto, son tratados como si no tuviesen derechos ciudadanos” (Ramírez, 2010, 56).

Las distinciones son insuficientes para abarcar el fenómeno migratorio por ser excluyentes como se destacó antes y resultan imposibles de mantener por un largo período de tiempo “en realidad existen cada vez más limitaciones y controles fronterizos en los principales países receptores de migrantes, pero se observa que la cantidad de extranjeros que ingresan no disminuyen” (Pérez, 2009, 33).

El concepto de ciudadanía universal se refiere “a que todas las personas formamos parte de una comunidad mundial de la que somos responsables y por la cual debemos trabajar en un futuro común” (Pérez, 2009, 33). Por lo mismo dentro de la esfera legislativa este principio “con alto grado de abstracción que genera Derechos a través de la ampliación progresiva de la ciudadanía material de no nacionales residentes en el país” (Valle, 2018, 22).

Este principio hace referencia a la libertad que deberían tener las personas para desplazarse por el mundo y que puedan acceder a sus derechos por la condición de ser

personas dignas (Pérez, 2009). En cuanto a la implementación de la ciudadanía universal propone una política de puertas abiertas al configurarlo como un país de fácil acceso migratorio y en donde las garantías fundamentales de sus derechos son efectivas (Ramírez, 2010).

En otras palabras, el principio de ciudadanía universal a nivel internacional se volvió muy atractivo, ya que se entendía que “todos los ciudadanos del mundo podían entrar libremente al Ecuador, se incrementaron los flujos migratorios al país que no consistían solamente de turistas, sino también de personas buscando otro país donde residir y trabajar” (Flor, 2015, 29).

En concreto la posibilidad de administrar los flujos migratorios “a través de políticas públicas que tomen en cuenta a la población migrante, sus derechos y obligaciones, así como el contexto político, económico del país que lo recibe” (Borge, 2006, 2). En resumen, el objetivo de la ciudadanía universal busca compatibilizar la realidad de los migrantes y la del país receptor para garantizar principios normativos que regulen la inmigración y la emigración.

Las políticas de inmigración son entendidas como “las actividades políticas realizadas en el país anfitrión que apuntan a mejorar las condiciones de vida y las oportunidades de los migrantes que viven allí” (Ramírez, 2010, 230). Los avances en materia de derechos humanos sobre todo en grupos de movilidad humana, merecen acciones estatales mediante políticas migratorias basado en texto constitucional (2008) reconoce y garantiza el derecho a migrar de igual manera se elimina la categoría de ilegal (CRE, art.40).

La Constitución de la República del Ecuador tiene como principio de titularidad de derechos de todos los seres humanos en miras de un “desarrollo digno al que puede aspirar la

humanidad es el que logra satisfacer los derechos de todas las personas por el básico hecho de ser humanos” (Ramírez y Quezada, 2010, 216).

El principio de integralidad que permite la transversalización de los derechos humanos para conseguir el desarrollo plasmado en “el pleno reconocimiento y ejercicio de los derechos deberá siempre nutrirse de las herramientas que favorezcan su desenvolvimiento por medio de normas y políticas que viabilicen su concreción” (Ramírez y Quezada, 2010, 216).

Podemos afirmar que el funcionamiento de una política migratoria de ese nivel corresponde a una idea utópica como mecanismo de transformación y flexibilización legislativo en la calificación de un estatus migratorio regular o irregular y la garantía de Derechos Humanos.

#### **1.4 Evolución normativa sobre legislación en materia migratoria.**

La evolución normativa en cuanto a las leyes de extranjería como se conocían en 1886 cuando se publicó por primera vez una ley sobre materia migratoria. La legislación fue publicada el 4 de Septiembre de 1886 en el Diario Oficial No.68, no obstante estuvo en vigencia seis años y fue derogada por la Ley de Extranjería promulgada el 25 de agosto de 1892 (Ramírez, 2014).

El cuerpo normativo que regula a los extranjeros se componía de siete capítulos y ochenta artículos conocida con el nombre de Ley de Extranjería, Extradición y Naturalización de 1921, tal como consta en el Registro Oficial No.344. Lo más importante de esta legislación es el reconocimiento de garantías constitucionales a favor de los extranjeros (Ramírez, 2014).

Dentro de su articulado se establece que no se admitirán en el país a las personas enfermas o catalogadas como locos, tampoco a las personas que no pudiese sustentarse por sí mismas, a las personas dedicadas a la mendicidad, ni a las personas que tenían que cumplir con una sentencia condenatoria por un crimen.

En esta ley se contemplan procesos para la deportación o expulsión del Ecuador para los extranjeros que contribuyan en actos de rebelión, guerra, motín o a las personas que apoyaren ese tipo de actos con palabras, tal como lo recoge en el artículo 11 de la Ley de Extranjería, Extradición y Naturalización.

La política migratoria de aquellas décadas se orientaba a un aperturismo segmentado, el mismo que se mantuvo en las décadas de 1930. La posterior Ley de Migración promulgada en 1938 consagra legalmente la deportación de los extranjeros que no representen ningún beneficio para el Ecuador (Ramírez, 2014).

La Ley de Migración de 1947 presenta una prohibición expresa para la participación de extranjeros en eventos públicos. Dentro de este cuerpo normativo se distingue la clasificación de visas, para ilustrar mejor los tipos de visa eran turista, negocios, inmigrante o transeúnte (Ramírez, 2014).

En 1971 durante el período de gobierno de Velasco Ibarra se expide la Ley de Extranjería conjuntamente con su reglamento. La legislación estaba conformada por seis capítulos y veinte y dos artículos, además de siete disposiciones transitorias y un artículo final.

El análisis del contenido legislativo establece dos categorías de inmigrantes de acuerdo a la duración de su permanencia en el país o si el fin era domiciliarse en el Ecuador, esta ley fue reformada para la eliminación de los considerados delitos migratorios en el año 2005 (Ramírez, 2014).

De acuerdo al artículo 9 de la ley antes mencionada, la persona que se encontraba en calidad de inmigrante o transeúnte debía anexar una visa consular de su país de origen al igual que la solicitud de visa en el Ecuador, esta disposición lo único que logró fue prolongar el trámite para la obtención de una visa.

Otro aspecto para destacar es el enfoque securitista que se plasmó en la legislación de manera conjunta la creación de instituciones estatales conocidas como Servicio de Migración ejecutaban actividades como interrogatorios, revisión de pertenencias personales a los extranjeros por motivos de control migratorio. Esos procedimientos estaban a cargo de la Comandancia General de la Policía Civil Nacional (Ramírez, 2014).

La legislación ecuatoriana observando los principios de ciudadanía universal consagrados en la Constitución por medio del órgano competente para expedir normas, la

Asamblea Nacional promulgó la Ley Orgánica de Movilidad Humana (LOMH) en Enero del 2017.

Esta ley tiene como objetivo primordial la regulación de derechos y obligaciones de las personas en movilidad humana, de igual manera dotar de institucionalidad y mecanismos legales para hacer efectivos los derechos reconocidos. (LOMH, 2017, art.2). También contempla los procedimientos relacionados con el control migratorio de ingreso y salida de personas al Ecuador.

Como derechos a los extranjeros en este cuerpo normativo se reconoce la libre movilidad en condiciones de respeto a su integridad personal y garantía de sus derechos según lo acordado en los instrumentos internacionales ratificados por el Ecuador (LOMH, 2017, art.43).

Otro de los derechos reconocidos en el articulado de la LOMH (2017) es el derecho a la salud para las personas extranjeras en cuanto al acceso al sistema público de salud (art.52), sin duda al momento de materializar este derecho la documentación que acredita la regularidad o legalidad de su estadía en el Ecuador son un obstáculo para el ejercicio del mismo por parte de los migrantes, tal como se analizará en el siguiente capítulo de esta investigación.

En cuanto a las obligaciones que regula la LOMH de las personas extranjeras en el Ecuador las enumera para cumplir con un registro de entrada y salida a través del control migratorio, estar en el Ecuador bajo situación migratoria regular, portar la documentación que los identifique mientras dure su permanencia en el país y contar con un seguro de salud privado o público durante su estancia en territorio ecuatoriano (LOMH, 2017, art.53).

El tema de salud no debería estar supeditado a un seguro privado para mitigar el riesgo de padecer una enfermedad o una circunstancia que menoscabe las capacidades físicas o

mentales de la persona, dentro de un estado que garantiza un sistema integral de salud gratuito. Desde un panorama general la LOMH procura la integración de extranjeros para residir en el Ecuador.

Se debe reconocer que la igualdad ante la ley existe, pero en el proceso de materialización puede presentar colisiones con otros derechos como el de salud, educación, vivienda, trabajo. Es necesario, reconocer la utilidad y protección que les asiste a los extranjeros la solicitud de un estatus migratorio y la posterior visa les permite en cierta medida acceder a los derechos consagrados en el ordenamiento jurídico ecuatoriano e instrumentos internacionales ratificados por el Ecuador.

### **1.5 Existencia de incongruencias entre lo reconocido en la CRE y la Ley Orgánica de Movilidad Humana.**

La Constitución de la República del Ecuador del 2008 es considerada como un avance en cuanto al reconocimiento de la movilidad humana y los derechos humanos inmersos en este fenómeno social. De tal manera que se considera a la persona como un sujeto de derechos sin discriminación para el acceso y ejercicio de los derechos fundamentales y los derechos específicos reconocidos en el mismo cuerpo normativo.

Tendrían que pasar varios años para llegar a implementar la concepción de movilidad humana. La realidad social se presenta de manera dinámica, dentro de la cual resulta esencial la movilidad humana, definida por la Organización Internacional para las Migraciones (2012) como “la movilización de personas de un lugar a otro en ejercicio de su derecho a la libre circulación” (p.45).

Un concepto elaborado por el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos (2009) sostiene que “la movilidad humana es un fenómeno social que ha estado presente en la historia de la humanidad, y desde este reconocimiento los ordenamientos jurídicos de todos los Estados han tratado de regularlo.” (p.134.) En este sentido lo complementa así “entendemos por personas en movilidad a quienes, por cualquier motivo, voluntariamente o no, se han desplazado, de un lugar a otro, independientemente de las circunstancias en que realicen el desplazamiento” (p.134).

En cuanto a la movilidad humana, dicho concepto se encuentra desarrollado de igual manera por una ordenanza metropolitana (2009), la cual define en el artículo uno a la movilidad humana como un proceso dentro de la globalización; por la complejidad de ambas causas se colige que las personas tienen derecho a migrar en pleno goce de sus derechos, adicionalmente recalca que no deben ser víctimas de discriminación de ningún tipo, de modo

que puedan conseguir oportunidades de realización personal. Por otra parte, se elimina la condición migratoria de ilegal (Ordenanza Metropolitana 071, 2009, art.1).

El contenido del derecho a migrar se puede resumir en” la libertad que tienen todas las personas para trasladarse a otro lugar” (OIM, 2009, p.9), este enfoque sobre movilidad humana requiere que el estado garantice los derechos de las personas dentro de esta situación mediante políticas migratorias armoniosas los derechos humanos.

La dinámica social está inmersa en las transformaciones globales y por lo mismo los estados brindan una respuesta, en este caso Ecuador es por ello que en Plan Nacional del Buen Vivir 2017-2021 formula “la integración regional y de la ciudadanía universal, que implicaría, entre otras cosas, la libre movilidad, se propone la promoción de la institucionalidad para garantizar dichas iniciativas internacionales, de integración y de cumplimiento de acuerdos e instrumentos internacionales.” (p.104)

La promoción y cumplimiento de los derechos esenciales del ser humano conllevan un serio compromiso por parte del estado, sin embargo, hay que reconocer que el Ecuador es el pionero en materia de libre movilidad por lo que sus medidas “atiende a las poblaciones inmigrantes y emigrantes con políticas públicas generales, que benefician al conjunto de la población sin discriminación por situación migratoria” (Plan Nacional del Buen Vivir, 2017-2021, p.105)

Dentro de este documento, Plan Nacional del Buen Vivir, 2017-2021, la política rectora es “proteger y promover los derechos de las personas en situación de movilidad humana en el territorio nacional y en el exterior” (p.106). Con este mecanismo lograr cumplir la meta planificada para el año 2021 que supone “incrementar las atenciones a las personas en movilidad humana para la protección de sus derechos, de 699 631 a 750 000, en 2021” (Plan Nacional del Buen Vivir, 2017-2021, p.106).

El avance en materia de derechos reconocidos a nivel constitucional como el principio de no discriminación por el estatus migratorio, estos guardan armonía con otros principios constitucionales como el de aplicación de los derechos y garantías jurisdiccionales establecidos en la Constitución. La aplicación directa e inmediata de los Instrumentos Internacionales sobre Derechos Humanos es exigible ante cualquier servidor público, ya sea administrativo o judicial (CRE, 2008, art.11).

De acuerdo a lo expuesto por Ramiro Ávila (2008) dentro de un estado constitucional de derecho es el poder legislativo en que a través de la ley regula al Estado en contraposición de un Estado absoluto dentro del cual el sujeto que ostente poder somete al ordenamiento jurídico. La concepción de un estado de derechos implica que los derechos son la limitación a todos los poderes estatales, incluso el poder constituyente.

La Constitución vigente deja de lado la categorización de los derechos en concordancia con el principio de integralidad de acuerdo con Lorena Cueva (2013) significa “que no existe una prevalencia de derechos en el texto constitucional” (p.12).

Los derechos dentro del actual sistema jurídico son el nuevo marco de actuación estatal para la realización de los mismos, en cuanto a la interpretación y aplicación de los mandatos constitucionales se deben dotar de herramientas jurídicas que permitan lograr su efectividad y no se conviertan en una declaración utópica en papel.

Una de las obligaciones estatales es la garantía de los derechos consagrados en la Constitución mediante la tutela judicial efectiva y un debido proceso. (Cueva, 2013). Citando a Marco Aparicio Wilhelmi (2008) se debe entender al principio de aplicación directa e inmediata de los derechos para “dar coherencia sistémica a los derechos constitucionales y refleja la voluntad del constituyente de acabar con el carácter meramente declarativo de los mismos” (p.27).

La incorporación de principios de exigibilidad a nivel individual como colectivo, la justiciabilidad de estos derechos ante el Estado o en instancias Internacionales, pretende que en la práctica judicial los jueces tengan una formación constitucional tan como lo recoge el art.172 de la Constitución del Ecuador.

La postura legalista que mantienen algunos operadores de justicia frente a la aplicación del contenido de los derechos económicos, sociales y culturales cuando no se encuentran por escrito en una ley son inexistentes. Sin embargo, en el ordenamiento jurídico ecuatoriano se reconoce el derecho a migrar en el texto constitucional (CRE, 2008, art.40).

Como plantea Marco Aparicio Wilhelmi (2008)

La incorporación de derechos que atienden las reivindicaciones sociales y culturales de los colectivos más vulnerables de la sociedad no asegura por si sola su efectividad...es necesario desconfiar prudentemente del poder de la letra de la ley en la determinación del comportamiento de los distintos sujetos y poderes, que conforman nuestras sociedades (p.56).

De la anterior cita se puede resaltar que la dinámica social supone un avance en cuestión de derechos que respondan de manera efectiva a estas nuevas realidades de grupos vulnerables como agentes de cambio legislativo promoviendo la construcción de una sociedad más inclusiva y equitativa de nacionales y extranjeros.

Por lo tanto, son los jueces quienes deben velar por el cumplimiento de los derechos y las garantías jurisdiccionales reconocidas en la Constitución de la República del Ecuador. De ahí la importancia de principios como el de unidad de la Constitución, el principio de coherencia constitucional y el principio de fuerza normativa de la Constitución.

Como plantea el autor Edwin Figueroa (2009) la interpretación constitucional desde el principio de unidad es comprendida como un sistema armónico en su conjunto, es decir tanto la constitución y la ley debe estar guardar una coherencia constitucional. En palabras de Konrad Hesse (1992) este principio determina que las normas que integran el sistema jurídico deben estar relacionadas y no pueden ser contradictorias entre sí.

El principio de fuerza normativa constitucional está orientada a respetar la Constitución como fundamental y vinculante que irradia a todo al ordenamiento jurídico (Figueroa, 2009). Por otra parte, la actual Ley Orgánica de Movilidad Humana (LOMH) no facilita el pleno ejercicio de los derechos consagrados a nivel constitucional y en los Instrumentos Internacionales ratificados por el Ecuador.

La aplicación de esta ley, dificulta la consecución de una ciudadanía universal plena que permita un acceso a los servicios de salud, por ejemplo, la colisión de las obligaciones de las personas extranjeras con la exigencia de un seguro de salud público o privado durante el período de su estadía en el Ecuador (LOMH, 2017, art.53). Frente a lo reconocido en la norma fundamental sobre la salud como un derecho que garantiza el Estado (CRE, 2008, art.32); de igual modo el principio de no discriminación para la atención hospitalaria con sus especialidades y medicamentos adecuados.

Por otro lado, el artículo 40 de la Constitución del Ecuador (2008) promueve el progresivo fin de la condición de extranjero, no obstante, la Ley Orgánica de Movilidad Humana usa el término “extranjero” 21 veces en todo su articulado. De este modo resulta inverosímil la eliminación de esta condición, si el Estado ecuatoriano promueve legislación y reglamentos que distinguen entre extranjeros y nacionales.

El objetivo planteado para este capítulo permitió estudiar el fenómeno migratorio desde una perspectiva de derechos humanos de lo que se coligue las obligaciones mínimas de un Estado

para garantizar los derechos fundamentales a personas en situación de movilidad humana, por otro lado se hizo énfasis en el Buen Vivir y el principio de ciudadanía universal contemplado en el ordenamiento jurídico del Ecuador.

## **Capítulo 2: El derecho a la salud en el ordenamiento jurídico ecuatoriano.**

### **2.1. Evolución histórica sobre el concepto de salud.**

Las nociones y enfoques a lo largo de la historia en lo que respecta a la salud han ido cambiando en función de las concepciones de cada período histórico. En la época antigua greco-romana con predominio de lo místico se concebía como voluntad de un ser supremo el bienestar o salud, por el contrario, la enfermedad era considerada como un castigo dentro de esa lógica (Rodríguez, 2013).

La modernidad comprendida entre los siglos XVII y XIX estuvo marcada por las formas de producción. Ello ocasiono un deterioro temprano de salud. Este hecho generó debate en torno a los modos de vida que llevaban las personas y los cambios que socialmente se comenzaron a dar. Entre ellos se destaca la creación de medicina estatal como un concepto para indagar sobre las enfermedades ocupacionales como nueva categoría en relación a las enfermedades infecciosas y epidémicas (Rodríguez, 2013).

En 1848 en Alemania, un movimiento político entendió a la medicina como una ciencia humana en la que entendía que la salud del pueblo les concernía a todas las personas y no únicamente a los profesionales de la salud. De igual manera la garantía de cumplir con este deber recaía en el Estado (Ponte, 2008).

A finales del siglo XIX e inicios del siglo XX, la Organización Mundial de la Salud entendió a la salud como un estado de plenitud pues consiste en un completo bienestar físico, mental y social. La incidencia de esta definición propuso un cambio sustancial ya que se dejó de considerar al ser humano como asocial, por el contrario, se lo integró a lo social, tanto como a lo físico y mental.

De igual forma, es evidente que la salud está íntimamente relacionada con el derecho a la vida y la dignidad humana, el factor social dentro del concepto de salud emitido por la

OMS indica que la existencia de restricciones a los servicios de salud podría acarrear consecuencias como exclusión social (Ponte, 2008).

En la década de 1970, el norteamericano Millón Terris cuestiona aquella definición de la OMS, sus críticas están orientadas a desvirtuar que la salud sea un completo estado de bienestar. Su propuesta de salud elimina la palabra “completo” de la definición de la OMS, ya que la salud en la realidad no es un estado absoluto; por el contrario se encuentra relacionado con la capacidad de funcionamiento<sup>12</sup>(Ponte,2008). En referencia a la enfermedad como antónimo de salud Breilh (2012) considera que la salud no es un fenómeno individual que tiende a la atención de trastornos de cada persona y su curación, sino, es un proceso complejo que no comienza y termina en las personas sino en la sociedad.

En 1978, organizaciones como el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia en siglas UNICEF y la OMS dan lugar a una cumbre internacional en Alma Ata en Kazajistán antigua Unión Soviética en él se congregaron 134 países por medio de sus delegados. En este encuentro se determinó que la salud es un derecho humano, el mismo que será analizado en el acápite siguiente (Ponte, 2008).

Además, un aspecto esencial a la declaración de Alma Ata (1978) fue resaltar la necesidad de acciones colectivas para garantizar la salud por parte del Estado, de manera que el esfuerzo combinado de los distintos niveles de gobierno y la sociedad permitan materializar en la realidad la salud como un derecho fundamental.

Años más tarde, en 1986 la Carta de Ottawa para la Promoción de la Salud fue aprobada en la Primera Conferencia Internacional sobre Promoción de la Salud, con la asistencia de 112 delegados de 38 Estados. El contenido de la Carta de Ottawa versa sobre la

---

<sup>12</sup> La capacidad de funcionamiento dentro de este trabajo se entenderá como el elemento objetivo y cuantificable de una buena salud, los ejemplos de la capacidad de funcionamiento son el estudiar según la edad, el nivel de relación con sus semejantes. Véase más en Gavidia Valentín & Talavera Marta, 2012, La construcción del concepto de salud, recuperado de <https://www.uv.es/comsal/pdf/Re-Esc12-Concepto-Salud.pdf>

necesidad de construcción de políticas públicas que logren la universalización de la salud, en combinación de entornos medioambientales saludables (Rodríguez, 2013).

Uno de los puntos medulares de esta Carta es la promoción de salud entendida como la dotación de mecanismos necesarios para que la sociedad pueda mejorar su salud. En esta misma línea, los medios para lograr la promoción deben estar sustentados en acciones comunitarias y estatales.

Las concepciones de salud a lo largo del tiempo han ido evolucionando conforme lo ha hecho la convivencia en sociedad. Pese a ello, en líneas generales se ha entendido a la salud desde un enfoque hegemónico de la medicina, marcada por el contexto social y el análisis desde otras ciencias. Esta perspectiva permite mejorar las condiciones de salud de las personas desde un ámbito multidisciplinar que abarca el derecho internacional y nacional, la sociología y la medicina. Los sustentos jurídicos en los que reposa el derecho a la salud serán analizados a continuación bajo la luz de instrumentos internacionales de Derechos Humanos.

## **2.2. El derecho a la salud como un Derecho Humano de los migrantes.**

Las protecciones jurídicas de los derechos humanos dentro del marco jurídico nacional e internacional se consagran con la exigencia de respeto a los derechos humanos, con particular interés en los derechos de las personas en situación migratoria. Además, en el texto constitucional ecuatoriano se reconoce el cumplimiento de las obligaciones que se desprenden de la suscripción de instrumentos internacionales en materia de derechos humanos (CRE, art.416, núm. 7).

Los esfuerzos tanto a nivel nacional como internacional promueven el desarrollo de la salud desde un ámbito normativo y político. El efecto del reconocimiento de las obligaciones sobre derechos humanos como la salud permite la exigibilidad por el incumplimiento de las mismas y la responsabilidad del Estado por la vulneración de un derecho legalmente consagrado.

Los instrumentos internacionales suscritos por el Ecuador dentro del sistema universal que garantizan la protección de los derechos humanos y a los cuales nos referiremos en este capítulo son la Declaración Universal de Derechos Humanos<sup>13</sup>, el Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales<sup>14</sup>. Dentro del sistema interamericano de protección de los derechos humanos (en adelante SIDH) los instrumentos jurídicos que se analizarán son la Convención Americana sobre derechos humanos o Pacto San José<sup>15</sup> y los pronunciamientos dados por los órganos del SIDH.

Las obligaciones estatales derivadas de los tratados de derechos humanos proporcionan una protección jurídica de los derechos consagrados y reconocidos en los

---

<sup>13</sup> La Declaración Universal de Derechos Humanos se expide en París en el año 1948.

<sup>14</sup> El Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales fue ratificado por el Ecuador el 3 de junio de 1969 y su entrada en vigor fue el 1 de Marzo de 1976.

<sup>15</sup> El Pacto San José o Convención Americana fue suscrita en 1969 y fue ratificada por Ecuador el 8 de diciembre de 1977.

misimos, incluido el derecho a la salud. Además, se debe recalcar que los derechos humanos son universales con el objetivo de salvaguardar la dignidad de todas las personas sin discriminación alguna.

Para iniciar es primordial determinar el contenido del derecho a la salud por considerarla un aspecto fundamental para el desarrollo de una persona. En esta línea, el derecho a la salud se constituye como un elemento de prioridad estatal cuya finalidad está consagrada en la obligación general del Estado de velar por su cumplimiento y efectiva garantía. La Declaración Universal de Derechos Humanos (1948), consagra este derecho en los siguientes términos “toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure... la salud y el bienestar.”(art.25).

El alcance y el contenido del derecho a la salud contemplan varias aristas que se correlacionan. En un primer momento el componente de disponibilidad del derecho a la salud obliga a los Estados a proveer suministros de medicamentos esenciales, así como a evitar la escasez de vacunas (OIM, 2013).

Dentro del articulado del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (en adelante Pacto Internacional de DESC o PIDESC), se refiere al derecho a la salud de manera amplia con un postulado el mismo establece que los estados partes deben garantizar el derecho a la salud física y mental en el nivel más alto posible de todas personas (art.12).

El derecho a la salud comprende libertades englobadas en el otorgamiento de un consentimiento informado para someterse a un procedimiento médico, del mismo modo este derecho abarca otros derechos como el acceso a medicamentos esenciales, la existencia de un sistema de salud, una plena salud materna y reproductiva, el acceso igualitario a los centros de salud básicos para lograr el nivel adecuado de salud (ACNUR, 2012). En este sentido es

importante recordar que la salud debe ser garantizada con atención médica especializada y no únicamente atención de emergencia.

El Pacto Internacional de DESC dispone que los servicios de salud deben ser accesibles de hecho y de derecho para toda la población. Es decir, el principio de no discriminación para el goce efectivo de la salud no se aplican criterios de distinciones entre nacionales y extranjeros para garantizar este derecho fundamental, ni motivos de raza, color, sexo, opinión política o de otra índole, posición económica, social (OIM, 2013).

El contenido normativo del artículo 12 del Pacto Internacional de DESC entiende al derecho a la salud como un derecho al disfrute de varias condiciones necesarias conjuntamente con bienes y servicios para lograr el nivel más alto de salud. En esta misma línea argumentativa el Comité interpreta a este derecho como inclusivo que no se refiere únicamente la salud oportuna y apropiada sino que contempla factores determinantes como una buena alimentación, condiciones de trabajo y ambiente sanas, acceso a la educación, información sobre salud sexual y mental (Observación general N°14, 2000).

El Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, en su Observación general N° 14<sup>16</sup>, interpretó el contenido del derecho a la salud. En relación a esto para cumplir con los derechos y libertades que engloba el derecho a la salud los Estados deben brindar servicios de salud basados en parámetros de accesibilidad, disponibilidad, aceptabilidad y calidad.

La disponibilidad de servicios de salud es comprendida como la suficiente cantidad de centros de salud que garanticen una prestación oportuna a cargo de profesionales de la salud. También en este sentido la obligación del estado radica en evitar el desabastecimiento de medicinas y vacunas tanto de nacionales como de personas migrantes (Observación general N°14, 2000).

---

<sup>16</sup> Las observaciones generales sirven para profundizar sobre el contenido de un derecho específico, la Observación general N°14 orienta la interpretación y significado jurídico del derecho a la salud o el art. 12 del Pacto Internacional de DESC.

En lo referente a la asequibilidad o accesibilidad es la garantía de acceso a los bienes y servicios de salud con independencia de su condición jurídica. Es decir, que se deben adoptar medidas especiales para las personas con dificultades económicas que no tengan la capacidad de cubrir en su totalidad el tratamiento y las medicinas (Observación general N°14, 2000).

Uno de los obstáculos que enfrentan los migrantes vinculada a la accesibilidad está relacionada con la condición migratoria. Los instrumentos de derechos humanos reconocen que las obligaciones en materia de salud deben ofrecer garantías mínimas para ejercer el derecho aun cuando su estatus migratorio sea irregular.

La atención médica usualmente suele discriminar a los migrantes temporales o que se encuentran en tránsito por el país de acogida, esto acarrea consecuencias en la falta de atención a las personas indocumentadas o un tratamiento médico incompleto para los migrantes aun en situación regular. Migrantes regulares como migrantes irregulares pueden quedar excluidos de prestaciones de salud cuando estos servicios son únicamente para residentes permanentes o ciudadanos en el país de acogida (OMS, 2013).

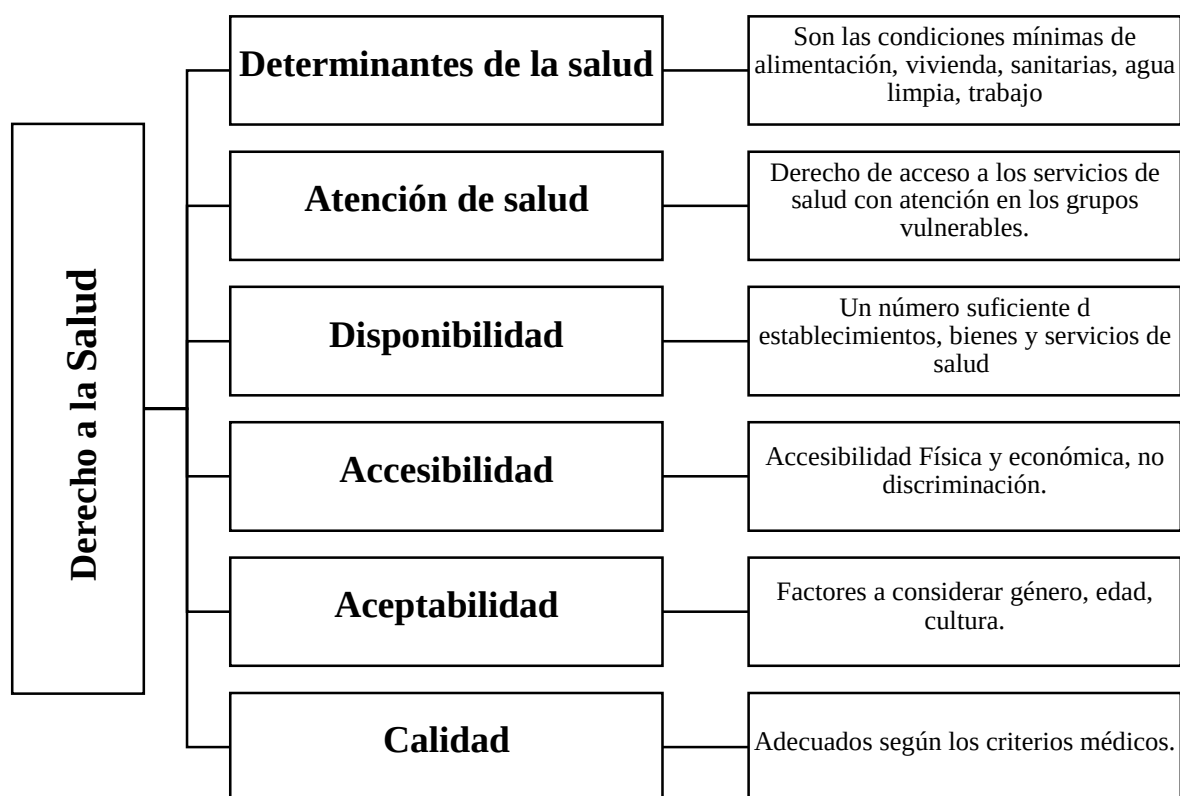
La accesibilidad se vincula con el principio de no discriminación en la medida en que se garantizan por parte del estado la obligación de incorporar políticas de salud integradoras para los migrantes, en relación a esto el relator especial sobre los derechos humanos de los migrantes, Jorge Bustamante, sostiene que la atención de salud pública a los migrantes debe ser preventiva y primaria para evitar riesgos sanitarios en la sociedad de acogida (A-HRC-14-30).

La aceptabilidad de los establecimientos de salud se refiere a la adecuación de sus servicios de salud dentro de un contexto cultural, social, con enfoque de género y con apego a la ética médica. En materia migratoria la aceptabilidad debería contemplar servicios de interpretación para prevenir errores de traducción, errores médicos o en el peor escenario la muerte (OIM, 2013).

La calidad de los centros y bienes de salud deben responder a criterios técnicos y de buen material, de igual manera la capacitación a los profesionales de la salud, medicamentos calificados equipos hospitalarios en buen estado son los componentes de una atención de salud pública de calidad (Observación general N°14, 2000). Para ejemplificar estas ideas se presenta el siguiente organizador gráfico:

**Tabla N° 4**

**Componentes del derecho a la Salud.**



**Fuente:** Elaboración propia a partir de la información dada por la Organización Internacional para las Migraciones, 2013.

Por lo tanto, hasta este punto se entiende que el sistema de salud del Ecuador debe responder a parámetros de calidad, aceptabilidad, accesibilidad y disponibilidad para que

permita garantizar el derecho a la salud a los nacionales como a los extranjeros que residen en el país.

La Observación general N°14 del Pacto Internacional de DESC prohíbe cualquier forma de discriminación para el acceso a la atención de la salud. El comité de derechos económicos, sociales y culturales señala que las estrategias de los Estados deben estar encaminadas a eliminar la discriminación vinculada con la salud mediante la incorporación de programas de difusión de información o reformas legales que protejan a las personas de igual forma.

Un punto importante a mencionar es la igualdad de acceso a la atención en los centros de salud para la población que carezca de medios suficientes. Además, recomienda el comité de derechos económicos, sociales y culturales la incorporación de la perspectiva de género dentro de las políticas públicas de salud con el objetivo de garantizar la salud del hombre y la mujer acorde a sus necesidades biológicas y socioculturales (Observación general N°14, 2000).

La perspectiva de género permite la promoción del derecho a la salud de la mujer durante toda su vida, el acceso a la salud para la mujer debe ofertar una amplia gama de opciones para decidir sobre su salud incluida la sexual y reproductiva. Un objetivo importante que buscan estas iniciativas es la reducción de mortalidad materna y al mismo tiempo derrumbar las barreras de información y educación sexual para las mujeres.

A modo de conclusión preliminar se puede establecer que la realización de los derechos humanos incluidos los derechos económicos, sociales y culturales están directamente relacionados con el rol del estado para garantizar el contenido esencial del derecho a la salud a sus habitantes, por lo que el derecho a la salud es un derecho económico social y cultural.

## **2.3 Justiciabilidad de los Derechos económicos, sociales y culturales.**

La justiciabilidad de los derechos económicos sociales y culturales está vinculada a la naturaleza de las obligaciones asumidas por los Estados en el PIDESC. La justiciabilidad es un concepto conexo al de exigibilidad. En este sentido el Instituto Interamericano de Derechos Humanos (2009) sostiene que la exigibilidad tiene como fin la realización de un derecho y la justiciabilidad permite que ese derecho sea reclamado por la vía judicial.

La pretensión de un sujeto frente a una violación de derechos económicos, sociales y culturales, en contra del sujeto obligado en este caso el Estado; el ente decisor asignado a resolver el conflicto es la Corte Interamericana de Derechos Humanos (IIDEH,2009). La exigibilidad tiene como objetivo la realización de un derecho consagrado en el PIDESC y la justiciabilidad permite que ese derecho pueda ser reclamado por vía judicial. En el ámbito internacional es la Corte IDH, en el ámbito interno son los jueces que conozcan las acciones judiciales encaminadas a la protección de derechos humanos.

El pacto San José en su artículo 26 hace una referencia expresa a los derechos económicos, sociales y culturales en lo referente al desarrollo progresivo, comprometiendo a los Estados partes a solicitar la cooperación internacional de manera que pueda lograr la efectividad de los derechos emanados de las normas económicas, ciencia y cultura, sociales y sobre educación (Pacto San José, 1978).

El desarrollo progresivo responde a lo contenido en el PIDESC sobre cooperación internacional, el uso del máximo de los recursos disponibles, y la adopción de medidas necesarias para lograr progresivamente la realización del derecho a la salud. También se enuncia el principio de no discriminación. En cuanto, al derecho a la salud, los países en desarrollo, deben tener en cuenta los derechos humanos y garantizar de alguna manera los

DESC reconocidos en la Convención Americana a las personas que no sean nacionales (PIDESC, art.2).

En este sentido podemos afirmar que la obligación del estado ecuatoriano es la de garantizar el derecho a la salud a los migrantes al considerarlos no nacionales conjuntamente con el principio erga omnes de no discriminación. En definitiva, las obligaciones positivas de los Estados parte de los instrumentos internacionales mencionados anteriormente forman en su conjunto las normas jurídicas de carácter general para la protección de los DESC y en especial el derecho a la salud.

El respeto de los derechos fundamentales de toda persona implica que el Estado asuma una postura de protección efectiva de derechos de tal manera que pueda lograr una convivencia social en pleno ejercicio de los derechos de los habitantes sujetos a su jurisdicción. En lo que respecta a las obligaciones estatales de garantizar y respetar dentro del sistema interamericano poseen algunos matices en comparación a las obligaciones del sistema universal de derechos humanos.

La obligación de garantía se recoge en el artículo 1 y 2 de la Convención Americana, como se analizó anteriormente este articulado; esta obligación implica generar condiciones para que los titulares del derecho puedan ejercerlo y el Estado sea la garantía del goce de dicho derecho (IIDH, 2009).

La obligación de respeto de los derechos humanos es implícita en ambos sistemas, el universal y el interamericano. La utilidad de la conceptualización dentro del Sistema Interamericano de las obligaciones de respeto y garantía es la justiciabilidad de los derechos económicos, sociales y culturales ya que facilita la operatividad jurídica, logrando así una efectiva protección de los derechos humanos. A continuación, nos referiremos a las obligaciones de respeto, garantía y cumplimiento del sistema universal.

## **2.4 Obligaciones del estado respecto al derecho a la salud.**

Alrededor del mundo existen ideas erróneas sobre las personas en condición migratoria, según la Organización Internacional para las Migraciones de aquí en adelante OIM, en base a datos empíricos demuestran que los migrantes pueden gozar de un nivel de salud mejor que las poblaciones nacionales, lo que en realidad pone en riesgo la salud de los migrantes son las limitaciones estructurales que acarrea el proceso migratorio (OIM, 2013).

La exclusión de los migrantes en cuanto al acceso al derecho a la salud crea situaciones propicias para la discriminación, aumenta la vulnerabilidad y viola sus derechos fundamentales. La responsabilidad de los Estados para la consecución de este principio de no discriminación debe asegurar la igualdad y protección en dimensiones normativas para el ejercicio del derecho a la salud.

La obligación internacional de garantizar los derechos humanos implica que el estado adopte posturas de protección y respeto al derecho a la salud, la dimensión de respeto de este derecho implica que el estado no puede limitar su goce efectivo. Por otra parte, la obligación de cumplimiento de los estados significa la creación o adopción de medidas positivas para el disfrute del derecho a la salud.

Las obligaciones jurídicas contraídas por los Estados que suscribieron el PIDESC tienen obligaciones de carácter general que se desprenden del artículo 2 del instrumento jurídico internacional antes mencionado. Las obligaciones generales que deben observar el Ecuador son las siguientes

La obligación de adoptar medidas incluso legislativas para garantizar a todos los ciudadanos el pleno disfrute del derecho a la salud (Observación general N°14, 2000). En este sentido es indispensable la creación o reforma de leyes que reconozcan el derecho a la salud para que sea jurídicamente exigible, del mismo modo la legislación en sí misma no es

suficiente para la materialización del derecho como tal por lo mismo son necesarias medidas administrativas, económicas y educativas por parte del gobierno.

Otra obligación general es lograr progresivamente la efectividad de los derechos, en este caso el de la salud (Observación general N°14, 2000). Dentro de este contexto el significado de progresivamente significa que los Estados tienen la obligación concreta y prolongada en el tiempo para hacer efectivo el derecho enunciado en el artículo 12 del Pacto Internacional de DESC.

La obligación general para disponer de hasta el máximo de los recursos para la realización del derecho a la salud (Observación general N°14, 2000). Esto se refiere a la relación entre gasto y el presupuesto de los gobiernos para cubrir los costos del derecho a la salud. Por eso es recomendable asignar el máximo de recursos de acuerdo a una política fiscal que permita al Estado recaudar los fondos suficientes para satisfacer las necesidades de sus habitantes.

El comité de derechos económicos, sociales y culturales en relación a la obligación de la máxima utilización de los recursos estatales existe una negación frente a medidas que sean regresivas para el pleno goce del derecho enunciado en el tratado internacional.

La obligación de no discriminación para el goce del derecho a la salud implica que el Estado adopte medidas progresivas para lograr la eliminación de prácticas, comportamientos y leyes discriminatorias o que restrinjan el goce del derecho. Los Estados deben prohibir los actos discriminatorios de cualquier índole incluso si es ocasionado por particulares (ACNUR, 2008).

Las obligaciones legales específicas como garantía de los derechos económicos, sociales y culturales son las de respetar, proteger y cumplir. La obligación de respetar parte se abstenga de realizar o promover cualquier medida legal que sean discriminatorios de manera

directa o indirecta la restricción de los derechos reconocidos en el PIDESC en igualdad de condiciones para hombres y mujeres (ACNUR, 2008).

La obligación de respetar el derecho a la salud significa que debe abstenerse de llevar a cabo políticas de estado que limiten el acceso de todas las personas a los sistemas de salud. Dentro de esta obligación se incluye la prohibición de impedir cuidados preventivos y medicinas tradicionales, también se hace mención a la abstención del Estado en la limitación al acceso a métodos anticonceptivos u otros métodos que ayuden a mantener una salud sexual y reproductiva adecuada (Observación general N°14, 2000).

La obligación de proteger exige a los Estados partes que adopten medidas legales u otras disposiciones para garantizar el acceso en igual forma de las personas a los servicios de salud y el control de los medicamentos (Observación general N°14, 2000). El Estado tiene la obligación de vigilar que las prácticas sociales no representen una amenaza o límite para el goce del derecho a la salud. Por último el Estado debe velar porque particulares no restrinjan la información y servicios relacionados con la salud.

La obligación de cumplir requiere que los Estados adopten medidas para lograr un reconocimiento legal en los sistemas políticos de cada Estado para la implementación de una política nacional para el ejercicio del derecho a la salud (Observación general N°14, 2000). Se incluyen en esta obligación aspectos de formación y capacitación a los profesionales de la salud, la existencia de suficientes centros hospitalarios, servicios de maternidad segura y el asesoramiento en salud mental.

El comité sobre derechos económicos, sociales y culturales sostiene que la obligación de cumplir con la protección de un derecho específico requiere que los Estados en situaciones en las cuales las personas no estén en condiciones de ejercer por si mismos este derecho con

los medios a su alcance se deberá brindar las facilidades para satisfacer las necesidades concretas de la población en particular (Observación general N°14, 2000).

Los estados tienen la obligación individual y solidaria de cooperación para la asistencia médica en casos de crisis humanitaria incluidos los desplazados y refugiados dentro del país que los acoge a través de ayuda internacional de los países desarrollados hacia los países en vías de desarrollo para que logren cumplir con las obligaciones mínimas del derecho a la salud (ACNUR, 2008).

En definitiva, los derechos humanos están garantizados por medio de los instrumentos internacionales, las constituciones y la legislación interna. Los estados que asumen la obligación de respeto y protección de los derechos humanos deben limitarse para no interferir o restringir el pleno goce de los mismos, en virtud del derecho internacional público.

## 2.5 Violaciones al contenido normativo del art. 12 del PIDESC.

El incumplimiento del derecho a la salud contenido en el artículo 12 del Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales conforme al derecho internacional constituye una violación de dicho tratado. Para determinar si existe una violación a los DESC se establecen los principios de Limburg<sup>17</sup>. Para delimitar la naturaleza y el alcance de la violación de un derecho contenido en el PIDESC en fundamento a los principios de Limburg o directrices de Maastricht.

Con fundamento en los principios de Limburg se analizarán las posibles violaciones a las obligaciones contraídas por el Ecuador en razón del PIDESC. Las obligaciones del estado en cuanto a respetar, proteger y cumplir no son facultativas, son obligatorias y el desacato o incumplimiento de estas obligaciones constituye una violación de derecho económico, social o cultural dependiendo su naturaleza.

La aplicación del contenido normativo que regula el derecho a la salud en el PIDESC y la descripción de las obligaciones generales y particulares de los Estados partes se puede ilustrar las situaciones en las que se configuran violaciones del art. 12 del instrumento internacional antes mencionado. Según el Comité de DESC es importante determinar las acciones u omisiones de un Estado parte para lograr cumplir con las obligaciones contraídas.

La capacidad de cumplimiento de estas obligaciones dependen del uso del máximo de los recursos que se disponga para lograr el más alto nivel posible de salud, en virtud de aquello se deben adoptar medidas necesarias para dar efectividad al derecho a la salud en la

---

<sup>17</sup> Los principios de Limburg o directrices de Maastricht surgen para facilitar la Aplicación del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales en enero de 1997, en la ciudad de Maastricht. Este documento contiene recomendaciones hechas por los expertos invitados por la comisión Internacional de Juristas. Véase más información en <http://www.derechoshumanos.unlp.edu.ar/assets/files/documentos/directrices-de-maastricht-sobre-violaciones-a-los-derechos-economicos-sociales-y-culturales.pdf>.

práctica. En caso de existir limitaciones para el uso de los recursos el Estado deberá justificar que hizo todo lo posible por satisfacer este derecho (Observación general N°14, 2000).

Las violaciones del derecho a la salud pueden producirse por la adopción de medidas regresivas que resulten incompatibles con las obligaciones mínimas para la garantía del derecho (Observación general N°14, 2000). Del mismo modo las acciones u omisiones estatales pueden ser consideradas como violaciones del derecho a la salud, por ejemplo, un acto de comisión es la promulgación de legislación o la aplicación de políticas públicas que no permitan el goce del derecho a la salud.

El Estado puede violar el derecho a la salud por omisión al no adoptar medidas necesarias para cumplir con la universalidad del disfrute al más alto nivel de salud física y mental (Observación general N°14, 2000). En este sentido es importante mencionar que la falta de una política pública sobre salud y la falta de cumplimiento legal crean escenarios en los que el estado omite sus obligaciones.

La obligación de respetar implica que el Estado no impida o interfiera en el goce del derecho a la salud (Observación general N°14, 2000). Las violaciones a esta obligación de respeto son las acciones, políticas o leyes estatales que contravengan el contenido del derecho a la salud, como ejemplo se puede mencionar la denegación a los servicios de salud a personas en razón de discriminación legal o de facto; el ocultamiento deliberado de información para la protección de la salud, la promulgación de legislación que tengan efectos restrictivos en el disfrute de la salud (Directrices de Maastricht sobre las violaciones de los derechos económicos, sociales y culturales, 2000).

La obligación de proteger exige al Estado la prevención de violaciones al derecho a la salud por parte de terceros (Observación general N°14, 2000). Las violaciones a esta obligación serían las omisiones en cuanto a la regulación de actividades de terceros que violen

el derecho a la salud de la comunidad; la falta de protección a los trabajadores y consumidores en prácticas nocivas para la salud; el no proteger a la mujer contra la violencia (Directrices de Maastricht sobre las violaciones de los derechos económicos, sociales y culturales, 2000).<sup>18</sup>

La obligación de cumplir requiere que el Estado desarrolle las medidas necesarias para lograr la plena efectividad del derecho a la salud. Las violaciones a este derecho se producen cuando el estado no asigna la cantidad necesaria para cubrir con los costos del derecho a la salud e impiden el goce de este derecho con énfasis en las personas en condiciones de vulnerabilidad, la aplicación de una política estatal de salud que no pretenda garantizar el derecho a la salud a todas las personas; la no adopción de un enfoque de género en la salud; la falta de reducción de tasas de mortalidad infantil y materna (Directrices de Maastricht sobre las violaciones de los derechos económicos, sociales y culturales, 2000).

A modo de conclusión, las obligaciones de los Estados partes, entre ellos el Ecuador, tienen responsabilidades frente a la comunidad internacional, además deben elaborar informes sobre el cumplimiento de los derechos consagrados en el PIDESC. La restricción o limitación de los derechos económicos, sociales y culturales podría ser imputable al Estado la responsabilidad por violaciones de derechos dentro de cuya jurisdicción se producen.

---

<sup>18</sup> Tengo dudas de como citar esto Directrices de Maastricht sobre las violaciones de los derechos económicos, sociales y culturales, 2000 el autor es Naciones Unidas.

## **2.6 Mujeres y salud.**

El informe de 1995 de la Conferencia Mundial sobre la mujer llevada a cabo en Beijing dedica un amplio estudio sobre la mujer y el derecho a la salud. Reconoce la universalidad del derecho a la salud en base al principio de no discriminación, en este sentido solicita a los Estados dedicar esfuerzos para eliminar todas las formas discriminatorias en contra de la mujer (Naciones Unidas, 2010).

El goce pleno de los derechos humanos se encuentra estrechamente vinculado con el estado de completo bienestar mental y físico. La relación entre el nivel de salud que tiene una mujer genera repercusiones en el desarrollo de su ciclo de vida. La participación plena de las mujeres como agentes sociales en condiciones de igualdad permite una potencialización del rol de la mujer en diversas esferas de vida.

Existe el reconocimiento expreso en la Conferencia de Beijing sobre la coherencia que debe existir entre las políticas públicas y la legislación interna de cada Estado para lograr objetivos de igualdad entre ambos géneros, masculino y femenino (Naciones Unidas, 2010). También se recalca la importancia de la implementación de una perspectiva de género que permita evaluar y dar seguimiento a las políticas públicas sobre salud.

Otro punto interesante es el énfasis de la Plataforma de Acción de Beijing sobre temas como las medidas que deberían adoptar los estados en garantía del derecho a la salud. Las recomendaciones para lograr la efectividad de la salud abarcan el acceso universal de la mujer a servicios de salud y atención médica durante toda su vida. Los objetivos entorno a la salud sexual y reproductiva de la mujer se basan en la educación sexual y el acceso a información, tratamientos adecuados y medicamentos.

En este sentido se deben ejecutar programas de educación sexual y garantizar el acceso a una salud sexual y reproductiva de calidad; en base a estos se debe reducir las tasas de

mortalidad infantil y materna, también se deben desarrollar medidas que eviten la muerte tanto de la mujer como del niño a lo largo de su ciclo vital, la importancia de la difusión de campañas de concientización sobre la lactancia materna y la crianza compartida son recomendaciones que deben orientar las políticas de salud (Naciones Unidas, 2010).

La salud mental de las mujeres debe ser garantizada a través de servicios de salud mental que tomen en cuenta factores como la edad, enfermedades psiquiátricas, tratamientos adecuados y acordes a los derechos humanos. Del mismo modo estas prestaciones de salud deben estar incluidas dentro de la atención primaria de la salud. Se recomienda la creación de servicios de salud mental con fines preventivos y correctivos para tratar las afecciones que puedan sufrir las mujeres durante su ciclo vital (Naciones Unidas, 2010).

En este sentido las medidas que deben adoptar los Estados siguiendo las indicaciones de La Plataforma de Acción de Beijing son efectivizar el goce pleno de los derechos humanos de todas las mujeres, luchar contra las formas de violencia y discriminación hacia las mujeres. También se menciona que se deben implementar medidas que permitan desarrollar un empleo productivo mediante el reconocimiento de aptitudes y conocimiento en la profesión (ACNUR, 2014).

El principio de universalidad del derecho internacional de los derechos humanos en garantía de los mismos implica que los Estados dentro del proceso migratorio tienen la obligación de proteger a todos los migrantes que se encuentren en su territorio independiente de su estatus migratorio.

Los escenarios propicios para vulneración de derechos humanos en los países de origen pueden ser las restricciones hacia la migración femenina, lo que ocasiona el ingreso de mujeres por accesos irregulares con ninguna protección legal dejándolas de este modo vulnerables a malos tratos o acciones de contrabandistas y traficantes (ACNUR, 2014).

Dentro de esto es importante mencionar que el acceso limitado a la educación, información y salud de las mujeres migrantes desde su país de origen son factores que contribuyen con la existencia de una mayor vulnerabilidad de las mujeres durante la etapa migratoria.

En referencia a los países de tránsito, las mujeres son susceptibles de sufrir abusos por parte de los agentes de control migratorio. En cuanto al ámbito laboral, las mujeres migrantes son consideradas idóneas para el trabajo propios de su rol, entre los empleos más comunes se encuentra el trabajo doméstico (ACNUR, 2014). Esto sucede por la falta de implementación de una política de género en las sociedades receptoras que permita evaluar las capacidades intelectuales para desempeñar un cargo de modo que el género no sea determinante para ser contratado.

Una vez abordadas las recomendaciones del departamento de asuntos económicos y sociales que se derivan de la Plataforma de Acción de Beijing se colige que en distintos niveles el Estado debe garantizar el estado de completo bienestar físico y mental para las mujeres de acuerdo a las necesidades a lo largo de su ciclo vital.

En este apartado es necesario cuantificar las atenciones médicas que se llevan a cabo en el Ecuador a mujeres inmigrantes venezolanas, sin embargo, esta información no se encuentra disponible pese a que se solicitó en reiteradas ocasiones al Ministerio de Salud pública, el organismo estatal no atendió esta solicitud de información, la constancia de esta afirmación se encuentra en el apartado de anexos de este trabajo investigativo.

En suma, los retos que obstaculizan el disfrute de los derechos humanos de la mujer representan la posibilidad de transformarlos en una oportunidad para visibilizar sus necesidades y vigilar el goce del derecho a la salud de todas las mujeres, sobre una base de igualdad en relación al género masculino. El desarrollo e implementación de políticas de

salud con un enfoque de género toman en cuenta el valor humano inherente en cada persona sobre todo en temas de derecho a la salud.

## **2.7 Problemas de salud que enfrentan los migrantes venezolanos.**

Dentro de este apartado nos vamos a referir a las medidas sanitarias que deben ser implementadas para garantizar el derecho a la salud durante el proceso migratorio. La regulación de la política migratoria es potestad de cada Estado, cuando se niega el acceso al territorio a un migrante se deben observar los principios de no discriminación y no devolución, los mismos que han sido desarrollados en el capítulo primero sobre la migración y sus aspectos fundamentales.

Los Estados no pueden realizar prácticas discriminatorias para prohibir el ingreso de ciertos migrantes por razones de estado de salud o una discapacidad, salvo exista una justificación razonable para aptar estas medidas. Una herramienta que puede ayudar a diagnosticar enfermedades transmisibles de los migrantes podría ser la realización de exámenes médicos obligatorios con el fin de prevenir el ingreso de amenazas para la salud de los habitantes de la sociedad receptora (OIM, 2013).

La presencia de determinadas afecciones puede realizarse antes de la partida o en el lugar de llegada del país de destino, en este sentido la Organización Internacional para las Migraciones (2013) se refiere a la carga de la morbilidad del proceso migratorio presume un riesgo para la población receptora. Se debe tener en cuenta ciertas características propias de la migración venezolana que repercuten en los niveles de salud de estas personas.

Los estudios a nivel regional han colocado a Venezuela como el país con mayor deterioro alimentario. En realidad aproximadamente dos millones y medio de personas viven en condiciones de subalimentación<sup>19</sup> (Caritas Venezuela, 2018). Como medida para racionalizar el alimento se han subsidiado canastas familiares para los grupos vulnerables en

---

<sup>19</sup> La subalimentación o hambre crónica se define como la incapacidad de las personas para consumir alimentos que les de energía y puedan satisfacer sus necesidades vitales. Para mayor información acudir a Entender el Hambre y la malnutrición, s.f. Recuperado de <http://www.fao.org/assets/infographics/FAO-Infographic-Nutrition-es.pdf>.

ese país, sin embargo estos esfuerzos no cubren las demandas alimenticias de un mes para una familia de aproximadamente 4 miembros.

El Sistema de Monitoreo Centinela de la Nutrición implementado en Venezuela registra que desde el año 2017 el 85% de las familias recurren a fuentes de alimento por medio de la mendicidad o de la búsqueda en contenedores de basura (Caritas Venezuela, 2018).

Esto repercute en su bienestar nutricional debido a la falta de alimentos no existe una nutrición adecuada, la reducción del número de comidas a una por día trae como consecuencia una falta de energía considerable, el aumento de los niveles de violencia por conseguir alimentos, la fragmentación del núcleo familiar para menguar el nivel de consumo; estas condiciones agravan la desnutrición y desencadenan una crisis de salud.

El Ecuador no ha desarrollado alguna política pública que responda a la situación alimentaria de los venezolanos inmigrantes en el Ecuador. Se debería poner atención en esta temática para garantizar una atención de salud integral y no únicamente centrar la atención en enfermedades posteriores cuando existen otros factores preexistentes que afectan a la salud de los migrantes.

En el Ecuador el Ministerio de Salud Pública como ente rector del sector salud desarrollo estrategias para el control de enfermedades como el sarampión, fiebre amarilla y difteria con el objetivo de proteger a la población a través de una atención en salud a nivel preventivo y curativo; las medidas fueron implementadas en el año 2018 desde el mes febrero.

La vigilancia epidemiológica es la respuesta del Ministerio de Salud Pública para controlar a la población migratoria en el Ecuador. Dentro de este informe se tabula el número de atenciones a migrantes de nacionalidad venezolana por zonas de la siguiente manera

Tabla N° 5

**Número de atenciones a migrantes venezolanos en Ecuador.**

| <b>Coordinación Zonal</b>  | <b>Ubicación</b>                                  | <b>Sede</b> | <b>N° de atenciones médicas (enero-septiembre 20018)</b> |
|----------------------------|---------------------------------------------------|-------------|----------------------------------------------------------|
| Zona 1                     | Carchi, Esmeraldas, Imbabura, Sucumbíos           | Ibarra      | 12 035                                                   |
| Zona 2                     | Napo, Pichincha, Orellana                         | Tena        | 4 857                                                    |
| Zona 3                     | Chimborazo, Cotopaxi, Pastaza, Tungurahua         | Riobamba    | 8 097                                                    |
| Zona 4                     | Santo Domingo, Manabí                             | Portoviejo  | 8 572                                                    |
| Zona 5                     | Bolívar, Los Ríos, Galápagos, Santa Elena, Guayas | Guayaquil   | 3 106                                                    |
| Zona 6                     | Azuay, Cañar, Morona Santiago                     | Cuenca      | 6 473                                                    |
| Zona 7                     | El Oro, Loja, Zamora Chinchipe                    | Loja        | 3 834                                                    |
| Zona 8                     | Guayaquil                                         | Guayaquil   | 9 009                                                    |
| Zona 9                     | Distrito Metropolitano de Quito                   | Quito       | 48 141                                                   |
| <b>Total de atenciones</b> |                                                   |             | <b>104 124</b>                                           |

**Fuente:** Elaboración propia a partir de PRASS y RDACCA – Primer Nivel de Atención (MSP) Casos de sarampión por provincia y nacionalidad (SE 1 – 33 del 2018).

Es importante mencionar que estos puestos de control y vigilancia epidemiológica estaban previstos hasta agosto del 2018, pues se consideraba que el flujo migratorio después de esa fecha disminuiría. Las atenciones realizadas a las personas de nacionalidad venezolana

en su totalidad son 104 124, dentro de las cuales la mayoría de atenciones se centralizo en la zona 9 que corresponde al Distrito Metropolitano de Quito (MSP, 2018).

La principal afección a tratar fue el sarampión con 19 casos existentes en el Ecuador, dentro de los cuales 14 de los mismos fueron detectados en migrantes de género masculino debido a la importación del virus desde Venezuela (MSP, 2018). En razón del número de brotes de sarampión se optó por el inicio de campañas de vacunación en el territorio nacional ecuatoriano.

El Observatorio Venezolano de la Salud considera que las falencias en el suministro de agua generan condiciones para el desarrollo de algunas enfermedades como la fiebre amarilla, el dengue y el paludismo (2018:5). La falta de capacidad económica y de gestión de la República de Venezuela no ha permitido conseguir medicinas o vacunas para detener este tipo de enfermedades tropicales.

Según datos oficiales se estima que Venezuela tiene una deuda de aproximadamente 6 mil millones de dólares en insumos farmacéuticos, desde el año 2017. La medicina que logra ingresar es comercializada en un mercado negro a costos sumamente elevados (Caritas Venezuela, 2018). El deterioro de la calidad de vida de los ciudadanos venezolanos son el resultado de varios factores que si bien es cierto no son responsabilidad del Ecuador, le corresponde conocer cuales es el estado de salud de las personas que ingresan al país representando el mayor flujo migratorio actualmente.

Como ya he mencionado la situación de salud en Venezuela es crítica y conflictiva por lo que todas estas realidades se plasman en el Ecuador, el Estado ecuatoriano no puede permitir que la salud de estas personas se siga deteriorando y frenar la propagación de enfermedades tropicales, por lo mismo, el MSP “ha invertido en el 2018 cincuenta y nueve millones de dólares en acciones que prevención de salud a través de la detección temprana de

sarampión, fiebre amarilla y difteria” (Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana, 2018).

En este último período se han realizado varios análisis sobre la situación de Venezuela sobre algunos factores que inciden en el nivel de salud de los migrantes de este país de origen. Como primera situación se encuentra la deficiente alimentación conjuntamente con la escasez de medicina tienen una repercusión directa en la salud de las personas además, el índice de violencia y pobreza tienen gran impacto en la población en movilidad humana.

La vacunación es un eje fundamental para la prevención de enfermedades como el sarampión, fiebre amarilla y difteria. Se pretende reducir el riesgo de contagio por parte de los extranjeros hacia los nacionales para establecer esquemas de vacunación se toman en cuenta factores como edades de riesgo, género y susceptibilidad al no ser vacunado (MSP, 2018).

La reducción de la producción de medicinas y alimentos por parte de Venezuela, debido a las crisis económicas y políticas que sufre este país como se analizó en el primer acápite de esta disertación, han hecho que la carestía de insumos vitales sean del 40% del total de productos que conforman la canasta mínima básica en lo que va del año, cada vez sigue incrementándose ese porcentaje (Caritas Venezuela, 2018).

El servicio de salud público en Venezuela se encuentra prácticamente detenido ya que hay equipos sin mantenimiento, falta de medicinas, el personal de salud es insuficiente para la cubrir esta crisis (Caritas Venezuela, 2018). En cuanto a enfermedades epidemiológicas se descubre una tendencia de casos de malaria y enfermedades tropicales que ya se encontraban erradicadas en el Ecuador como en Venezuela.

Por lo mismo, se puede afirmar que la vigilancia epidemiológica es de carácter primordial para mejorar los servicios de salud a consecuencia de ello la garantía de un goce

efectivo del derecho a la salud para los migrantes y una protección a la salud de los ecuatorianos con las medidas preventivas para evitar la propagación de enfermedades de este tipo. De igual manera el sistema de salud ha desarrollado la capacidad de ofrecer servicios de salud accesibles, sobre todo en las zonas fronterizas atendiendo las necesidades de los migrantes.

## **2.8 Normativa legal vigente en el Ecuador que regula el derecho a la salud.**

Para contextualizar, el derecho a la salud es abordado desde la Constitución de la República del Ecuador, en el artículo 32, como un derecho que garantiza el Estado, de esta manera existen normas jurídicas e instituciones estatales para materializar este derecho. Adicionalmente este derecho es uno de los que conforman el buen vivir o Sumak Kausay.

La garantía de un efectivo goce de derechos basados en principios de no discriminación y el Buen Vivir atribuyen la responsabilidad al Estado para la adopción de medidas legislativas, administrativas o sociales para proteger la salud de los habitantes en territorio ecuatoriano. Los derechos del buen vivir son, de acuerdo con la Constitución: el derecho a la salud, al agua y alimentación, ambiente, trabajo, entre los más destacados y se debe destacar que son derechos interdependientes.

La doctrina a la que se adscribe el Ecuador es la antes mencionada, la misma que contempla como un derecho fundamental a la salud por su importancia intrínseca, de igual manera su justificación radica en la consideración como condición de igualdad para ejercer derechos, del mismo modo se generan condiciones enmarcadas en el Buen Vivir.

Otro concepto significativo para este trabajo investigativo es el del Buen Vivir o Sumak Kausay el cual dentro de la constitución del 2008 surge un nuevo paradigma constitucional con varias innovaciones en materia de derechos humanos. El cambio constitucional resulta notable y las nociones de Buen vivir o Sumak Kausay, deben ser

definidas por el ordenamiento jurídico, cabe recalcar que este principio es muy ambiguo, por lo que, en primer lugar, supone una concepción política con respeto a la interculturalidad y la naturaleza, de manera que el fin del Buen vivir es lograr una calidad de vida digna para los habitantes del Ecuador en armonía con la naturaleza.

Al ser un concepto relativamente nuevo es menester de algunas ciencias sociales ilustrar el alcance del Sumak Kausay, por lo que se debe reconocer que es un concepto dinámico el cual sigue en construcción desde la filosofía, el derecho, la política, la sociología y antropología.

El entendimiento profundo de este concepto como eje rector de la Constitución del Ecuador permite una aplicación material del mismo, ya que, no puede ser una declaración lírica de nuevos derechos sin garantías de cumplimiento por parte del estado. Hay que reconocer que esta propuesta es un reto para la sociedad ecuatoriana, sin embargo, se pretende el desarrollo íntegro del ser humano al reconocer todas las aristas de este concepto.

Dentro del plan nacional del Buen Vivir, el Sumak Kausay es comprendido de la siguiente manera:

La satisfacción de las necesidades, la consecución de una calidad de vida y muerte digna, el amar y ser amado, el florecimiento saludable de todos y todas, en paz y armonía con la naturaleza y la prolongación indefinida de las culturas humanas. El Buen Vivir supone tener tiempo libre para la contemplación y la emancipación, y que las libertades, oportunidades, capacidades y potencialidades reales de los individuos se amplíen y florezcan de modo que permitan lograr simultáneamente aquello que la sociedad, los territorios, las diversas identidades colectivas y cada uno -visto como un ser humano universal y particular a la vez- valora como objetivo de vida deseable (Plan Nacional para el Buen Vivir, 2009-2013, p.23).

Por lo antes expuesto, la cosmovisión del Buen vivir contempla un proceso de desarrollo constitucional e institucional que permita cumplir el objetivo del principio, siempre y cuando se respeten los instrumentos internacionales relacionados. En esta línea de pensamiento, Silva Portero sostiene que:

Las referencias al Buen Vivir en las normas citadas aluden a la consecución del Buen Vivir como un fin, y lo configuran como el ejercicio de derechos y responsabilidades en el marco de la interculturalidad y la convivencia armónica con la naturaleza. En la Constitución de 1998 no existía un concepto similar que integrara estos diferentes aspectos, sino que cada uno estaba reconocido de manera dispersa (Silva, 2008, p.125).

Un aspecto que debe tomarse en cuenta dentro de este concepto se enmarcan los derechos de personas como el de colectivos en los que se les reconoce un goce efectivo dentro del título II de derechos, específicamente en el capítulo segundo correspondiente a los derechos del Buen Vivir, se establecen los derechos de que gozan las personas en general, en el que consta la salud en el art.32 de la carta fundamental del Ecuador.

La salud al ser un derecho constitucional vincula su ejercicio con otros derechos por ejemplo al agua, a la alimentación, al trabajo, a la seguridad social, los ambientes sanos y otros que sustentan el buen vivir (CRE, 2008, art.32). Por lo tanto recurriendo a los principios de interdependencia e indivisibilidad de los derechos humanos podemos argumentar que los derechos están conectados entre sí por lo que no pueden fragmentarse unos de otros (Comisión Nacional de los Derechos Humanos, 2018).

La Constitución del Ecuador establece que el ejercicio de los derechos está basado en un principio de no discriminación por razones sociales, culturales, edad, sexo, condición socio económica, estado de salud o cualquier razón que pueda restringir o anular el goce de los derechos reconocidos (CRE, 2008, art.11). Por lo tanto para lograr una igualdad material de derechos como el de la salud es imprescindible emprender acciones desde la política pública para conseguir este objetivo ya que la violación a uno de estos derechos tiene como consecuencia el menoscabo de otros derechos bajo el principio de interdependencia.

La Corte Constitucional para el período de Transición estableció que se reconoce a la salud como un derecho constitucional para lo cual, ha determinado con precisión “el titular de este derecho, el deudor de las obligaciones y el garante de las mismas” (Corte Constitucional,

0012-09-SIS-CC, 2009), para, finalmente, señalar “el alcance de sus obligaciones, restricciones y limitaciones” (Corte Constitucional, 0012-09-SIS-CC, 2009).

Por lo dicho en líneas anteriores, el Estado ecuatoriano es, por excelencia, el encargado de desarrollar mecanismos y legislación interna en garantía de un efectivo goce del derecho a la salud por parte de los ciudadanos.

Los principios rectores en materia de salud observan la equidad, universalidad, solidaridad, interculturalidad, calidad, eficiencia con enfoque de género (CRE, 2008, art.32). En ese sentido estos principios guardan armonía con las nociones de universalidad, calidad, atención de salud, disponibilidad, accesibilidad, adaptabilidad y calidad que fueron desarrollados en la parte inicial de este capítulo por lo mismo no profundizaremos en estos temas.

Dentro del Régimen de competencias exclusivas establece que el Estado Central es el generador de políticas de salud (CRE, 2008, art.261). En relación a lo anterior en la Constitución se menciona al estado ecuatoriano como actor principal para generar condiciones de protección integral en su ciclo vital además de la protección de los derechos de las personas que requieren una consideración especial por su condición de salud, exclusión, violencia o persistencia de desigualdades (CRE, 2008, art.341).

Lo antes expuesto tiene articulación directa con el Buen vivir ya que son las normas que recogen el contenido de este concepto con un particular énfasis en que también el estado central destinará de manera oportuna y equitativa recursos económicos suficientes para el funcionamiento del sistema de inclusión y equidad social basados en el Buen Vivir (CRE, 2008, art.342).

El sistema de salud como tal se encuentra regulado desde la carta fundamental con el fin de asegurar el desarrollo, la protección y recuperación de las capacidades vitales de las personas durante su ciclo de vida tanto a nivel individual o colectivo (CRE, 2008, art.358).

También se debe puntualizar que el sistema de salud en el Ecuador comprende un conjunto de instituciones, políticas, programas y recursos para garantizar en todas sus dimensiones el derecho a la salud (CRE, 2008, art.360). Dentro de este sistema existen distintos niveles de atención según el grado de complejidad del problema de salud, la atención de salud como un servicio público reconocido en el texto constitucional garantiza que sean universales y gratuitos en todos los niveles de atención.

El servicio de salud debe ser de calidad y comprenden los procedimientos de diagnóstico, tratamiento, medicamentos y rehabilitación necesarios (CRE, 2008, art.362). En cuanto a la responsabilidad del estado es la universalización de la atención de salud y la mejora continua del servicio, además la ampliación la cobertura. Se hace mención a las acciones sobre salud sexual y de salud reproductivas en la vida de las mujeres en la cual se les dé un acompañamiento integral.

Se encuentra sancionado la negativa de atención de emergencia por parte de los establecimientos públicos y privados (CRE, 2008, art.365); en esta línea es importante mencionar que la sanción se prevé para la negación de atención de emergencia pero no implica la falta de atención en los otros niveles de atención de salud.

En lo referente a la financiación de la salud como un derecho le corresponde al estado la designación de recursos suficientes del presupuesto general del Estado (CRE, 2008, art.366), estos recursos serán distribuidos en base a las necesidades de la población en materia de salud. Se debe garantizar la gratuidad en las prestaciones de salud por lo que se permite el gasto presupuestario de manera permanente para el Ecuador.

La normativa infra constitucional en lo que refiere al derecho a la salud determina que es un derecho humano inalienable, indivisible, irrenunciable e intransmisible, cuya protección y garantía es responsabilidad primordial del Estado; y, el resultado de un proceso colectivo de interacción donde Estado, sociedad, familia e individuos convergen para la construcción de ambientes, entornos y estilos de vida saludables (Ley Orgánica de Salud, 2006, art.3).

De tal manera el ordenamiento jurídico ecuatoriano tanto a nivel nacional como internacional consagra a la salud como un derecho que implica condiciones necesarias para su efectivo goce y no únicamente se restringe a un completo estado de bienestar. Las responsabilidades del Estado ecuatoriano recaen en establecer y hacer cumplir las políticas estatales de salud para todos los habitantes del territorio nacional (Ley Orgánica de Salud, 2006, art.9). En ningún momento este cuerpo normativo establece un requisito adicional para acceder al sistema nacional de salud.

Dentro del mismo articulado se menciona que se debe garantizar los mecanismos que faciliten a las personas un acceso permanente e ininterrumpido a los servicios de salud de calidad. Es importante mencionar que no se deben promulgar leyes o reglamentos que obstaculicen el efectivo goce del derecho a la salud o que lo menoscaben de alguna manera, también se dispone un acceso permanente de medicinas y atención médica sin distinción de la condición social, económica o migratoria, estas condiciones de garantía de este derecho es para todas las personas que residan en el territorio ecuatoriano.

La Ley Orgánica de Salud en su contenido recoge el principio de universalidad, gratuidad, calidad, accesibilidad para el correcto funcionamiento del sistema de salud público. La Corte Constitucional destaca que el derecho a la salud es irrenunciable e interdependiente

de otros derechos, por lo que el deber del Estado es garantizarlo (Corte Constitucional, 016-16-SEP-CC)<sup>20</sup>.

A modo de conclusión la Constitución de la República del Ecuador, la legislación sobre salud y la articulación del Buen vivir son una estrategia base para la garantía del derecho a la salud en base a un Sistema Nacional de Salud universal permite una mayor cobertura para todas las personas que se encuentran dentro del territorio ecuatoriano, es decir, nacionales como extranjeros.

Las prioridades nacionales para cumplir con los compromisos internacionales relacionados con la salud se deben designar los recursos suficientes y de manera oportuna a los sistemas de salud, tal como consta en el mandato constitucional antes citado. Los logros a mediano y largo plazo requieren un esfuerzo continuo de los distintos niveles de gobierno de manera que pueda ampliarse la cobertura en el tema de movilidad humana y de los ciudadanos en general.

También otro punto a destacarse es que la infraestructura de los servicios de salud es importante al igual que la constante capacitación al personal de salud de manera que puedan afrontar el flujo de atenciones a personas de distintas nacionalidades. El enfoque intercultural del Buen Vivir permite que las diferencias culturales puedan ser tomadas en cuenta pero de ninguna manera se conviertan en obstáculos para una atención de calidad en territorio ecuatoriano.

En cuanto al presupuesto designado por el Estado Central para cubrir las necesidades de salud con un enfoque en movilidad humana se cuenta con tres mil cuatrocientos veinte y nueve millones doscientos treinta y ocho mil seiscientos noventa y dos DOLARES DE LOS

---

<sup>20</sup> El presente caso se trata de una acción extraordinaria de protección de la sentencia emitida por dos jueces de la primera Sala de lo Penal y de Tránsito de la Corte Provincial de Manabí interpuesta por el accionante Hugo Renán Cedeño Bravo, él alega la vulneración del derecho a la salud y al debido proceso consagrada en el texto constitucional, el análisis de la Corte Constitucional reconoce que debe garantizarse atención permanente de salud por ser portador de VIH.

ESTADOS UNIDOS DE AMÉRICA (\$ 3 429 238 692). Los cuales se han distribuido de la siguiente manera:

**Tabla N°6**

**Gasto Económico en Planes de Salud para personas en Movilidad Humana.**

| <b>PROGRAMAS DE SALUD</b>                                                                           | <b>COSTO DESIGNADO DEL PRESUPUESTO GENERAL DEL ESTADO 2019</b> |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------|
| Programas de salud pública                                                                          | \$ 8 873, 233                                                  |
| Prevención y promoción de la salud                                                                  | \$ 32 373, 846                                                 |
| Laboratorio especializado vigilancia epidemiológica y de salud pública                              | \$ 2 541, 687                                                  |
| Rectoría del sistema nacional de salud                                                              | \$ 213, 244                                                    |
| Calidad de los servicios de salud                                                                   | \$ 4 592, 733                                                  |
| Vigilancia y control del sistema nacional de salud                                                  | \$ 7 967, 206                                                  |
| Fortalecimiento del modelo de atención integral en salud                                            | \$ 222 979, 783                                                |
| Provisión y prestación de servicios de salud                                                        | \$ 2 409 030 845                                               |
| Protección social a la familia aseguramiento no contributivo inclusión económica y movilidad social | \$ 714 600, 027                                                |
| Garantía de derechos de las personas en movilidad humana                                            | \$ 26 066, 088                                                 |
| <b>TOTAL</b>                                                                                        | <b>\$ 3 429 238, 692</b>                                       |

**Fuente:** Elaboración propia a partir de la información obtenida por el Ministerio de Economía y Finanzas del Ecuador sobre el presupuesto general del estado para el año 2019.

En cuanto a las atenciones como se mencionó anteriormente en este capítulo asciende a un número de 104 124 atenciones registradas hasta el mes de julio del 2018, para realizar el presente trabajo de investigación se ha solicitado información a la Coordinación Zonal N°9 de

Salud en el Distrito Metropolitano de Quito y directamente al MSP<sup>21</sup>, sin embargo los oficios no han sido atendidos ni despachados a tiempo, por lo que no se sabe a ciencia cierta si las atenciones han sido mayores y que tipo de cobertura se les ha dado.

También es importante destacar que la asignación de los recursos financieros para el año 2019 ascienden los tres mil cuatrocientos veinte y nueve millones de dólares, \$3 429 000 USD, por lo que el servicio de salud debería ser óptimo y de calidad, ya que no deben encasillarse en medidas regresivas sin justificación alguna.

Deberíamos contar con un sistema de manejo de atenciones que pueda ser accesible a todas las personas como sociedad civil para vigilar si el presupuesto está siendo destinado a cubrir las necesidades de salud de las personas inmigrantes y nacionales en general.

El objetivo de este capítulo principalmente es determinar la regulación jurídica del derecho a la salud en el Ecuador, en donde se colige que es un derecho humano indivisible, irrenunciable e interdependiente, además es un derecho transversal a lo largo de la vida de una persona pues permite que pueda ejercer otros derechos para lograr una vida digna.

El Ecuador se encamina a cumplir con los estándares mínimos para la garantía del derecho a la salud de acuerdo al contenido del artículo 12 del PIDESC y lo consagrado en el artículo 32 de la Constitución del Ecuador. Se evidencia que como medida de control epidemiológico las atenciones en la frontera del Ecuador a personas venezolanas fue de 104 124, de las cuales la mayoría requería ser re direccionado con un médico profesional debido a otras enfermedades pre existentes como diabetes, hipertensión, entre las más comunes (OIM,2018).

---

<sup>21</sup> Los recibidos de ambos documentos solicitando información serán anexados oportunamente dentro de esta disertación en los cuales consta la fecha y hora en que se pidió dichos datos de atención de salud a personas migrantes venezolanas.

De estas enfermedades no existe un seguimiento ya que si bien es cierto existe un total de 104 124 atenciones en el año 2018, este tipo de atención se realizó dentro de un corredor humanitario instalado en la frontera debido al flujo migratorio de venezolanos. Por otro lado, se puede cuestionar la calidad del servicio y los medicamentos gratuitos del Sistema de Salud Público ya que la falta de gestión para la obtención de medicinas efectivas a menor costo mediante convenios con las farmacéuticas, lo único que logran es aumentar los costos de salud.

El Estado debe estudiar si es factible la creación de un sistema de salud universal tanto para nacionales como extranjeros, pero, que sea sostenible en el tiempo con garantía de un servicio de calidad, en cuanto a designar los recursos económicos necesarios y de igual modo la asignación de talento humano que puedan cubrir con la el total de la demanda de atenciones médicas.

Otra falencia del sistema de salud pública es la falta de capacitación al personal de salud desde una perspectiva del Buen Vivir, ya que la preparación de estos profesionales permitirá que se muestren más receptivos con el tema de salud integral de personas en movilidad humana, de esta manera se puede mitigar la discriminación o xenofobia que existe en la sociedad ecuatoriana.

Se ha podido detectar mediante las entrevistas realizadas que los profesionales de la salud no están en la capacidad de determinar si el paciente migrante necesita otro tipo de atención de salud para garantizar una salud integral, sino solo centran su atención en controlar los signos vitales, los síntomas de dolor que presenta el paciente en ese instante y lo primordial es el control de epidemias a causa de enfermedades tropicales.

El Ecuador debería ejecutar sus políticas públicas de mejor manera procurando que los recursos económicos sean aprovechados de manera correcta y eficaz para lograr ampliar el

sistema de salud pública de calidad a todas las personas ya sean nacionales o extranjeras. Más allá se debería contemplar dentro de la política pública las características propias de los flujos migratorios con todas sus aristas ya que el derecho a la salud es interdependiente con otros derechos, los mismos que permitirán un desarrollo digno de los inmigrantes en el país.

### **Capítulo 3: Ecuador como país de acogida para los migrantes venezolanos y el derecho a la salud.**

En este capítulo se analizará principalmente el seguro de salud como un requisito previsto en la Ley Orgánica de Movilidad Humana para regularizar la condición migratoria de las personas extranjeras y como una obligación en general para todas las personas que deseen ingresar al territorio ecuatoriano, de este modo se podrá evidenciar la existencia de una vulneración del derecho a la salud, bajo los parámetros de progresividad de los DESC estudiados en el capítulo segundo.

Dentro de este apartado se anexan entrevistas realizadas a expertos en temas migratorios de nacionalidad venezolana y ecuatoriana, de esta manera se busca plasmar en fragmentos de las entrevistas las experiencias propias de personas extranjeras en el Ecuador y la de servidores públicos sobre la inmigración venezolana; con sus matices, es decir con los obstáculos legales, administrativos o sociales que pueden impedir el goce pleno del derecho a la salud.

En este punto es importante aclarar que los insumos investigativos referente a las entrevistas que se citarán en el presente trabajo fueron obtenidas de manera conjunta con la investigación que lleva a cabo la Pontificia Universidad del Ecuador y la Universidad Antonio Ruiz de Montoya del Perú, el tema de este proyecto es “Políticas de integración de inmigración venezolana y colombiana en Ecuador y Perú”, cabe recalcar que cuento con la autorización del director de este proyecto, Mauricio Burbano S.J., para el uso de los datos obtenidos.

Los criterios para elegir los perfiles de las personas entrevistadas se basaron en su ejercicio profesional que se vincule directamente con problemas de personas migrantes, en su experiencia de vida ya que son extranjeros adaptándose a la sociedad ecuatoriana. Se han

realizado varias entrevistas tanto a personas venezolanas como colombianas de las mismas, se ha escogido las más relevantes para este análisis.

La utilidad de estas entrevistas radica en que el estudio realizado en los dos capítulos anteriores responde únicamente a lo que se estableció desde la doctrina, sin embargo, este tipo de instrumentos investigativos permite conocer a las personas que la ley regula y califica como extranjeras, del mismo modo se puede lograr determinar los problemas recurrentes de este tipo de personas, de tal manera que se puedan realizar acciones o políticas públicas que ayuden a evitar vulneración de cualquier derecho reconocido en la Constitución de la República del Ecuador.

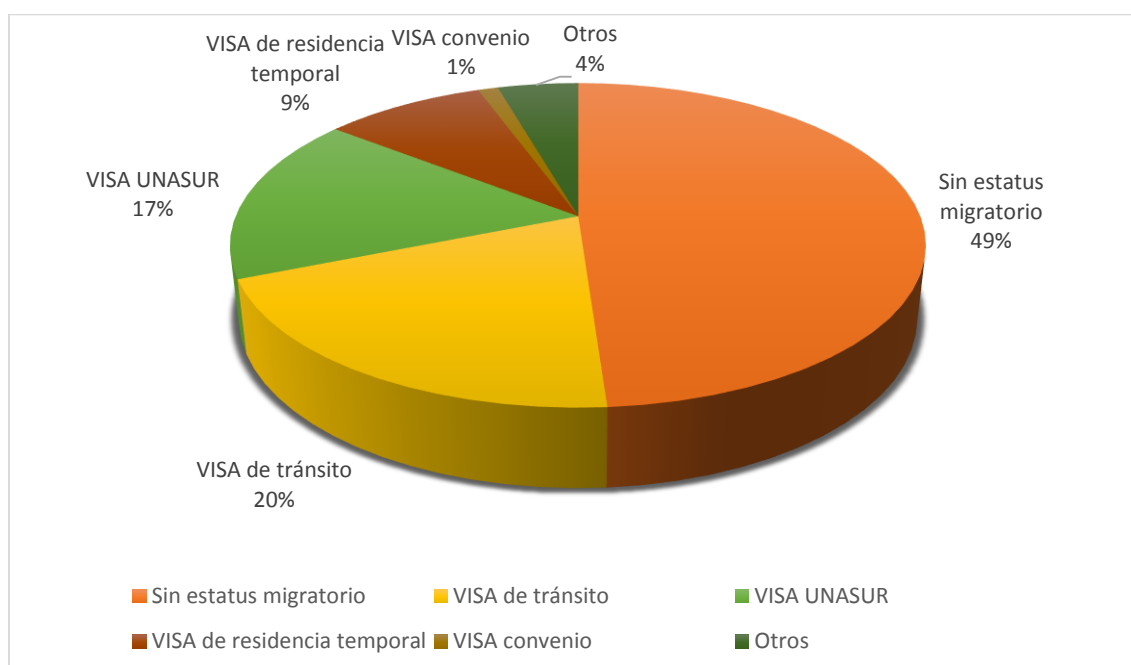
En este capítulo se estudian a los indicadores de progreso del derecho a la salud como un Derecho Económico Social y Cultural de personas migrantes y la manera en la que estos indicadores pueden mejorar el desarrollo legislativo y de políticas públicas existentes en materia de salud para inmigrantes venezolanos.

### 3.1 El seguro de salud como un requisito para la regularización de venezolanos en el Ecuador.

En el Ecuador los inmigrantes deben cumplir con ciertos requisitos para que su estadía en el país sea regular. La preferencia de los inmigrantes venezolanos para regularizar su situación migratoria es primero solicitar las visas temporales de turista o las visas UNASUR, como lo demuestra el siguiente gráfico.

**Tabla N°7**

#### **Condición migratoria de inmigrantes venezolanos en la ciudad de Quito.**



**Fuente:** Elaboración propia según la información obtenida del Monitoreo de Flujo de Movilidad Humana: Ecuador, Ronda I, OIM, 2018.

Las disposiciones legales comunes para las personas extranjeras que residan en el Ecuador deben contar con un seguro de salud privado o público de acuerdo al artículo 53 de la legislación migratoria vigente. Este seguro debe tener una cobertura total durante el tiempo de

residencia<sup>22</sup>. También en lo relacionado a la salud se ha manifestado en todo el ordenamiento jurídico que el acceso a los sistemas de salud ecuatorianos se rigen bajo principios de no discriminación en la atención de emergencia.

La ley determina que para la estadía temporal o permanente en el Ecuador es necesario que las personas extranjeras cuenten con un seguro público o privado de cobertura total y con vigencia por el tiempo de permanencia autorizado. La excepción a esta obligación hacia los extranjeros son las personas que residen en la zona de frontera y las personas en necesidad de protección internacional (Ley Orgánica de Movilidad Humana, 2017, art.30).

Sin embargo, de las entrevistas realizadas a personas venezolanas y activistas en la protección de derechos humanos de la misma nacionalidad, se encuentra que el acceso a los sistemas de salud en Ecuador es efectivo pero el tratamiento y la atención especializada en los centros de salud son un problema<sup>23</sup>.

Según Oscar Padrón, consultor jurídico de migrantes venezolanos en el Ecuador, referente al seguro de salud, sostiene que cuando se implementó esta Ley de Movilidad Humana y su reglamento se aceptaban cualquier tipo de seguro de salud. Después se difundió una lista de aseguradoras acreditadas para brindar este servicio, lo que restringió las opciones de los migrantes venezolanos para contratar este seguro de salud (OP-V-2019, 2019, entrevista).

---

<sup>22</sup> El tiempo mínimo para un contrato de seguro de salud es el de 12 meses de cobertura, según lo establece el art.11 de la Ley que regula el funcionamiento de las empresas privadas de salud y medicina prepagada en el Ecuador.

<sup>23</sup> De las entrevistas realizadas a personas de nacionalidad venezolana a través de la investigación sobre política migratoria para personas de nacionalidad venezolana y colombiana que realicé conjuntamente con la Pontificia Universidad del Ecuador y la universidad Antonio Ruiz de Montoya del Perú, esta investigación aún no se encuentra publicada, sin embargo a partir de entrevistas realizadas buscamos conocer los procesos de integración que viven las personas migrantes colombianas y venezolanas que residen en Ecuador. Los insumos usados en el presente trabajo de disertación son autorizados por el director de la investigación y de igual manera serán anexadas las entrevistas en esta investigación.

La obligación de contar con un seguro de salud público o privado se encuentra contenido en la Ley Orgánica de Movilidad Humana en los artículos 53 numeral 7, el artículo 56 que trata sobre la visa de turismo, el artículo 61 recoge los requisitos para la residencia temporal y el artículo 64 sobre los requisitos para la residencia permanente.

Por lo mismo, es importante determinar en qué consiste un seguro de salud. Según la doctrina se establece que un seguro de salud o médico es aquel que cubre las asistencias médicas. La forma contractual de estos seguros tienen variaciones en el valor de las primas de seguros y la forma de pago según las cláusulas contractuales (Superintendencia de Compañías, seguros y valores, 2017, resolución No. JB-2005-748).

Se entendería que una vez promulgada la Ley Orgánica de Movilidad Humana entraría en vigencia el seguro de salud, sin embargo el presidente Lenin Moreno mediante un decreto ejecutivo N° 446 suscrito el 12 de julio del 2018 establece como artículo único el requisito de seguro de salud para las personas que ingresan al Ecuador será exigible en un tiempo de 60 días desde la emisión del decreto. Es decir sería un requisito esencial desde septiembre del 2018.

El decreto ejecutivo N°446 era una salvedad para contratar un seguro de salud, es decir contaban con un lapso de dos meses adicionales para lograr cumplir con este requisito. Cabe recalcar que después de septiembre del 2018 el seguro de salud es un requisito vigente y exigible para los extranjeros que se hallen en territorio ecuatoriano.

Referente a esto uno de los expertos entrevistados fue Humberto Ramírez quien es un abogado de nacionalidad venezolana <sup>24</sup>y activista del movimiento Uniendo Voluntades, en lo que respecta a su experiencia brindando asesoría jurídica a sus compatriotas considera que

---

<sup>24</sup> Como se mencionó al inicio de este capítulo la mayoría de entrevistados son de nacionalidad venezolana de manera que se pueda evidenciar y detectar vulneración de derechos a este tipo de población extranjera en específico.

uno de los inconvenientes para la regularización migratoria de venezolanos es la solicitud de antecedentes penales y para cumplir con la orden de cedulaación la exigencia de un seguro de salud (HR-V-1819, 2019, entrevista).

Una vez que la situación migratoria de un extranjero es regular es decir cuenta con un documento que demuestra que es titular de una visa de residencia en el Ecuador posteriormente puede obtener su cédula de identidad<sup>25</sup>. Pero de acuerdo a la legislación para que puedan tener la cédula de identidad deben contar con un seguro de salud, en este sentido Humberto manifiesta que existen irregularidades para contratar este tipo de seguros, ya que en primer lugar los seguros más económicos están alrededor de \$135 dólares el año de seguro (HR-V-1819, 2019, entrevista).

Los valores elevados en el costo del seguro que cubre necesidades mínimas impiden que los migrantes puedan regularizar su condición migratoria, en algunas ocasiones los entrevistados han manifestado que existe una lista de aseguradoras para los venezolanos que contratan con estas empresas, sin embargo, el requisito de un seguro de salud es exigible para los extranjeros que cuenten con una visa ya sea temporal o permanente cuando renueven su visa para obtener la posterior orden de cedulaación.

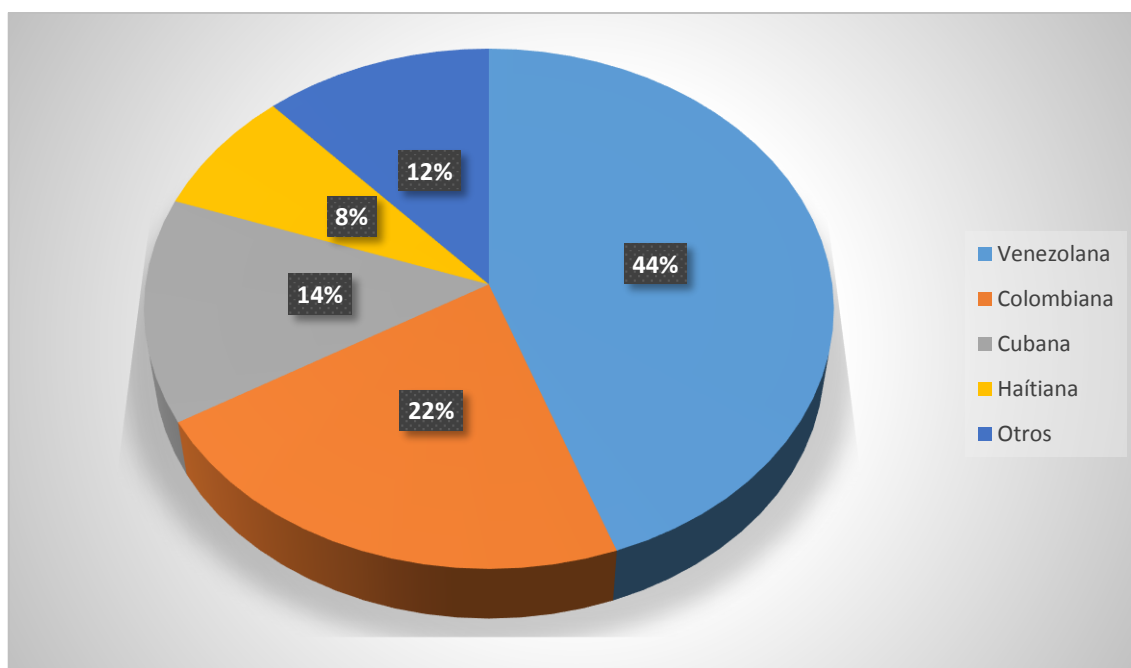
La utilidad del seguro de salud es cuestionable debido a que el Gobierno Autónomo Descentralizado de Pichincha, brinda atención médica directa a 100 inmigrantes venezolanos diariamente, a través de la Unidad de Movilidad Humana (IAEN, 2018). El GAD de Pichincha trabaja en conjunto con Misión Pichincha, ambas instituciones atienden a migrantes, pero en su mayoría necesitan atenciones médicas de segundo y tercer nivel (Célleri y Valle, 2019).

---

<sup>25</sup> La cédula de identidad es un documento para identificar a las personas extranjeras y la cédula de ciudadanía es un documento para la identificación de ciudadanos ecuatorianos únicamente.

**Tabla N°8**

**Quejas por Vulneración al derecho a la salud de inmigrantes en el Ecuador.**



**Fuente:** Elaboración propia según la información obtenida de la Unidad de Movilidad Humana – GAD Pichincha, recopilada por la investigación situación laboral y aporte económico de los inmigrantes en la actividad comercial en la ciudad de Quito, IAEN, 2018.

Las necesidades de los inmigrantes venezolanos sobrepasan la capacidad de atención médica de primer nivel que ofrece el gobierno autónomo de Pichincha. Por lo se recalca la necesidad de una política pública migratoria en base al contexto del influjo venezolano, que permitan cubrir de manera progresiva el derecho a la salud. Otra alternativa es brindar beneficios a las compañías de seguro de salud para descongestionar el sistema de salud público, ya que los inmigrantes cuentan con un seguro de salud.

Antes de contratar este tipo de seguros de salud debe tener en claro qué tipo de cobertura se necesita en base a la condición de salud de ese momento, la edad, enfermedades

pre-existent, entre los más comunes. Por otro lado el factor precio incide mucho a la hora de contratar un seguro, se debe recordar que el pagar menos no asegura un servicio de calidad, por lo que las cláusulas del contrato deben ser claras en cuanto a su cobertura y a sus limitaciones legales.

La Ley Orgánica que regula las compañías que financien servicios de atención integral de salud prepagada y las de seguros que oferten cobertura de seguros de asistencia médica, promulgada en el 2016 tiene por objeto regular el funcionamiento de las compañías que financian una atención integral de salud, en materia de seguros.

Las compañías anónimas que financien este tipo de servicios mediante un modalidad contractual deben tener la capacidad para asumir los gastos de las prestaciones sanitarias, también deben asumir el riesgo con un fin indemnizatorio en los siguientes supuestos: prevención de enfermedades, atención ambulatoria en medicina general y en diversas especialidades, atención pre hospitalaria, atención hospitalaria, atención de emergencia, atención oncológica integral, acceso a medicamentos en cualquier farmacia autorizada por autoridad competente, entre los más importantes (Ley Orgánica que regula las compañías que financien servicios de atención integral de salud prepagada y las de seguros que oferten cobertura de seguros de asistencia médica, 2016, art.15).

Este tipo de prestaciones deben estar sustentados en criterios médicos y en la disponibilidad de la tecnología disponible en el país para cubrir con lo asegurado en el contrato o el objeto del contrato contendrá la obligación de financiamiento, el detalle de las prestaciones de salud bajo la modalidad de pre pago, los porcentajes que cubre cada parte contractual, los documentos necesarios para que se realicen los reembolsos (Ley Orgánica que regula las compañías que financien servicios de atención integral de salud prepagada y las de seguros que oferten cobertura de seguros de asistencia médica, 2016, art.24).

Las recomendaciones a tomar en cuenta para cumplir con este requisito es conocer e investigar si la compañía que ofrece seguros de salud está legalmente inscrita y funciona de acuerdo a las directrices de la Superintendencia de compañías, valores y seguros, de esta manera se puede evitar que los extranjeros sean víctimas de estafas.

Otro inconveniente del desconocimiento de la empresa de seguros es a la hora de cubrir con los gastos en caso de accidentes, enfermedades, maternidad, entre otros casos de salud, de manera que si no están constituidos legalmente va a resultar casi imposible la exigibilidad de estas obligaciones por parte de los extranjeros, de manera que en ese supuesto no existiera un cubrimiento real del seguro de salud, que es mucho más grave que el hecho de que sea un requisito para regularizar la condición migratoria.

### 3.2 Acuerdos Internacionales para articular la movilidad humana y el derecho a la salud

Una acotación importante en este punto es el reconocimiento de ciudadanos suramericanos en el Ecuador, en los siguientes términos las personas provenientes de los países suramericanos pertenecientes a la UNASUR<sup>26</sup> (Ley Orgánica de Movilidad Humana, 2017, art.83). El reconocimiento de esta calidad para los ciudadanos suramericanos radica en que pueden entrar, circular y salir del Ecuador presentando únicamente un documento de identificación nacional por los puntos de control migratorio establecidos.

Cuando se desee ingresar al Ecuador, las autoridades migratorias solicitan que se llene el documento conocido como tarjeta andina, este documento sirve para llevar un control migratorio y de uso obligatorio para los extranjeros suramericanos miembros de la Comunidad Andina de Naciones, es decir Perú, Bolivia, Ecuador, y Colombia, conjuntamente los países que conforman MERCOSUR.<sup>27</sup>

Sin duda alguna Venezuela como parte de MERCOSUR debería poder acceder a este tipo de visas, pero, debido a la situación de Venezuela por la ruptura del orden democrático, en virtud del Protocolo de Ushuaia<sup>28</sup> y el compromiso de mantener la democracia como forma de gobierno, los estados partes acuerdan la suspensión de todos los derechos y obligaciones como Estado parte del MERCOSUR.

En este aspecto, Venezuela al romper el orden democrático constituye un obstáculo para la integración con los demás estados parte, al momento no se encuentran medidas

---

<sup>26</sup> La UNASUR es una comunidad política conformada por 12 países entre los cuales se encuentra Ecuador, Venezuela, Colombia, Argentina Chile, Brasil; su objetivo es prestar cooperación internacional en materia de migración... Para mayor información recurrir a *Migración, derechos humanos y política migratoria* (2016), OIM, Buenos Aires.

<sup>27</sup> Los países que conforman el MERCOSUR son Argentina, Brasil, Paraguay, Uruguay, Venezuela, Bolivia, Chile, Ecuador, Colombia, Guyana, Perú, Surinam.

<sup>28</sup> Este protocolo trata sobre los compromisos democráticos que asumen los países que conforman el MERCOSUR, en donde prevalece la democracia como una condición esencial para los procesos de integración de los estados parte. La suspensión se dio el 5 de agosto del 2017 y tendrá efecto desde la fecha de comunicación de la decisión a Venezuela.

oportunas para la restauración de la democracia en ese país por lo mismo la consecuencia de aquello es la suspensión del MERCOSUR lo que implica restricciones para el pueblo venezolano, en este caso la imposibilidad de acceder a la visa MERCOSUR.

En cuanto a las opciones para la regularización de la condición migratoria de los ciudadanos venezolanos en el Ecuador las alternativas son las visas de residencia temporal, visa de residencia permanente, visa humanitaria, visa de turismo y la visa por convenio (Ley Orgánica de Movilidad Humana, 2017, art.66).

En lo que respecta a la visa convenio es entendida como la autorización para las personas provenientes de los Estados con los que Ecuador celebró convenios internacionales para una permanencia temporal. El Estatuto Permanente Ecuador Venezuela<sup>29</sup> es el convenio que sustenta una serie de beneficios entre los ciudadanos de ambos estados, entre los cuales se encuentra que pueden ingresar con fines turísticos sin visa por 90 días continuos.

Otras peculiaridades de la visa convenio es que puede ser solicitada mediante las oficinas del consulado ecuatoriano a nivel nacional o en el exterior. El inconveniente para las personas venezolanas y este tipo de visa convenio es el costo de la misma ya que asciende a un valor de \$50 USD la solicitud y \$400 USD la concesión de la visa.

Esto configura un obstáculo para solicitar este tipo de visa, debido a la precaria situación económica con la que los migrantes venezolanos llegan al Ecuador, por lo que la visa MERCOSUR es menos costosa y contempla los mismos beneficios para los extranjeros en el país, pero de la cual los ciudadanos venezolanos están excluidos por la suspensión de Venezuela dentro del MERCOSUR.

---

<sup>29</sup> Este Estatuto fue celebrado el 26 de Marzo del 2010 y aún se encuentra en vigencia, para mayor información revisar Estatuto Permanente Ecuador Venezuela, 2010, Recuperado de <http://www.trabajo.gob.ec/wp-content/uploads/2015/03/ESTATUTO-MIGRATOTIO-ECUADOR-VENEZUELA.pdf>.

Los requisitos legales para acceder a una residencia temporal de dos años amparada en una visa convenio son los siguientes:

1. El pasaporte válido y vigente o cédula de identidad o certificado de nacionalidad, expedido por el agente consular del país de origen de la persona solicitante
2. Certificado de antecedentes penales del país en el que residía en los últimos cinco años;
3. No ser considerado una amenaza o riesgo para la seguridad interna según la información que dispone el Estado ecuatoriano;
4. Formulario de solicitud de residencia temporal; y,
5. Pago de la tarifa fijada por la autoridad de movilidad humana. La autoridad correspondiente podrá verificar la autenticidad de la documentación presentada (Ley Orgánica de Movilidad Humana, 2017, art.85).

Los requisitos para una residencia permanente de los extranjeros suramericanos son los mismos citados para solicitar la residencia temporal, adicionalmente se solicita el pago de un formulario de residencia permanente y acreditar medios de vida lícitos que permitan la subsistencia de la persona solicitante y de su grupo familiar conviviente (Ley Orgánica de Movilidad Humana, 2017, art.86).

En cuanto a este tipo especial de visado en base a la redacción de los artículos 85 y 86 de la ley Orgánica de Movilidad Humana, el numeral que solicita no ser considerado una amenaza o riesgo para la seguridad interna según la información que dispone el Estado ecuatoriano y la acreditación de medios lícitos de subsistencia en el Ecuador me parece que contravienen a todas luces el discurso de una política migratoria de puertas abiertas para fomentar normas securitistas contraponiéndose a los principios reconocidos en la Constitución del Ecuador como la ciudadanía universal contemplada en el artículo 416.

Es decir, estos 2 puntos en mención convierten en discrecional el proceso para la regularización migratoria de personas Suramericanas, ya que la autoridad competente es la encargada de determinar si cumple o no con los requisitos, es decir si es o no una amenaza para la seguridad del país y si en realidad puede acreditar medios lícitos de vida, es así que la misma ley migratoria permite que se solicite mayor información sobre la documentación

presentada y se podrá iniciar una investigación sobre el solicitante por razones de orden público.

La legislación migratoria de igual manera establece que lo que no estuviera previsto en el capítulo IV sobre la comunidad Suramericana en el Ecuador se atiene a las disposiciones generales contenidas en esta ley (Ley Orgánica de Movilidad Humana, 2017, art.88). De lo que se coligue que dentro de los requisitos para la visa temporal o la visa permanente bajo una visa convenio no se contempla el seguro de salud, sin embargo las obligaciones generales aplicables a todos los extranjeros exigen la vigencia de un seguro de salud durante la estadía en el Ecuador, como consta en el artículo 57 numeral 7 de la ley Orgánica de Movilidad Humana.

A manera de cierre la obligación por parte de los extranjeros de contar con un seguro médico para la obtención de un visado y posteriormente la orden de cedula contemplado en el artículo 44 de la LOMH en concordancia con el artículo 17 del Reglamento a la Ley Orgánica de Movilidad Humana que establece lo siguiente una vez que un ciudadano extranjero obtenga una condición migratoria de residencia temporal o permanente, por pedido de la autoridad de movilidad humana se le otorgará una cédula de identidad.

Por lo que el requisito del seguro médico obligatorio vulnera el principio de igualdad ya que las personas extranjeras que se hallen en territorio ecuatoriano tienen los mismos derechos que las personas ecuatorianas (CRE, 2008, art.9), a las personas ecuatorianos no se les exige que cuenten con un seguro de salud para ser atendidos la que el deber del estado es garantizar el derecho a la salud a través de un sistema de salud público.

Por lo mismo este tipo de requisito, conjuntamente con la acreditación de medios lícitos de vida y el no ser una amenaza para el Ecuador son discriminatorias atentando contra

lo reconocido en el texto constitucional en el cual nadie podrá ser discriminado por razones de etnia o lugar de nacimiento (CRE, 2008, art.11).

Para un venezolano en situación regular le resulta difícil la contratación de un seguro privado de salud, requisito necesario para la obtención de una cédula de identidad que posteriormente facilitaría que encuentre un trabajo y de esta manera acceda al sistema de salud proporcionado por el IESS en base a su afiliación.

Demos recordar que debido a la compleja situación de Venezuela la mayoría de extranjeros de esa nacionalidad llega al país sin documentos y sin dinero, por lo que la cantidad de personas en situación migratoria irregular es altísima, pero de las cuales no hay registro ni cifras oficiales; de algún modo están en las calles limpiando para brisas, vendiendo caramelos o mendigando algunas monedas pero para el Estado no existen, son invisibles.

### **3.3 Acuerdos ministeriales para solicitar antecedentes penales y pasaporte a los ciudadanos suramericanos.**

Las medidas migratorias que solicitan el pasaporte vigente y los antecedentes penales tuvieron como posible causa el incidente suscitado en la ciudad de Ibarra, en donde se observó en un lugar público un femicidio<sup>30</sup>, el cuál fue grabado, por lo mismo se hizo viral en instantes, de aquella situación se destacó en noticieros impresos, escritos y virtuales la nacionalidad venezolana del agresor, por lo que el 16 de agosto del 2018 se dispone el Acuerdo Ministerial N°246 expedido por el Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana solicitando

Establecer como requisito previo el ingreso a territorio ecuatoriano la presentación del pasaporte con vigencia mínima de seis meses previa su caducidad a los ciudadanos de la República Bolivariana de Venezuela, a partir del 18 de agosto del 2018 (AM-246, 2018).

El contenido de un Acuerdo Interministerial N° 000244 en el que se requiere a los ciudadanos venezolanos para ingresar al Ecuador los documentos requeridos como el pasaporte con vigencia de seis meses o se les otorga alternativas como

Utilizar su cédula de identidad para entrar a territorio ecuatoriano a través de los puntos migratorios autorizados. Siempre y cuando estos documentos sean válidos. Deben presentar un certificado de validez emitido por un organismo regional o internacional reconocido por el Ecuador; o demostrando la validez de su cédula de identidad mediante un documento apostillado (AM-000244, 2018).

En este aspecto es importante mencionar que la apostilla de los documentos es imposible de obtener debido a que la certificación de la cédula de venezolanos deben ser emitidos por el gobierno de la República Bolivariana de Venezuela, sin tomar en consideración que las instituciones de ese país están desarticuladas completamente por lo que resulta casi imposible obtener un documento apostillado (OP-V-2019,2019, entrevista).

---

<sup>30</sup> El femicidio ocurrió en la ciudad de Ibarra la víctima del delito fue Diana Carolina y su agresor conocido como Yordy una persona de nacionalidad venezolana. Para más información se recomienda visitar el siguiente portal web con la noticia completa en <https://www.ultimasnoticias.ec/las-ultimas/lenin-moreno-femicidio-ibarra-violencia.html>

La solicitud de otros requisitos impuestos para el ingreso de personas venezolanas al territorio ecuatoriano es totalmente contradictorio con lo estipulado en la Ley Orgánica de Movilidad Humana en cuanto a los ciudadanos suramericanos, ya que por ostentar la calidad de persona suramericana la norma permite el ingreso de estos ciudadanos únicamente con la presentación de la cédula de identidad.

El contenido normativo del Acuerdo Ministerial N°246 es dirigido exclusivamente a las personas venezolanas al igual que la exigencia de contar con el certificado de antecedentes penales en concordancia con lo expuesto en el Acuerdo Ministerial N°000001 emitido el 21 de enero del 2019.

Las contradicciones entre la Ley Orgánica de Movilidad Humana y los acuerdos ministeriales citados anteriormente atentan contra lo consagrado en el bloque constitucional, de tal manera que el deber principal del Ecuador como estado es garantizar sin discriminación el efectivo goce de los derechos reconocidos en el texto constitucional (CRE,2008,art.3). De igual manera atenta contra el principio de no discriminación e igualdad que ha sido desarrollado a lo largo de este trabajo.

A modo de conclusión las resoluciones citadas abarcan medidas restrictivas para un tipo de nacionalidad en específico, lo que conllevó a que se presente una acción de inconstitucionalidad de los acuerdos ministeriales el día 11 de marzo del 2019 con una pretensión en concreto verificar la constitucionalidad de estas disposiciones con lo consagrado en la Constitución del Ecuador.

Actos como estos dificultan de gran manera la acogida de las personas extranjeras en la sociedad ecuatoriana debido a que el discurso presidencial y las medidas son exclusivas para personas venezolanas por un acto de violencia, este tipo de reacciones tienen como

consecuencia promover actitudes de rechazo y discriminación hacia otras personas, resultando así utópico la realización de una ciudadanía universal y una política migratoria no securitista.

La Corte Constitucional del Ecuador en respuesta a la acción de inconstitucionalidad interpuesta emitió una resolución el 27 de marzo del 2019 para suspender estos requisitos como medida cautelar para la protección de los derechos de personas en movilidad humana venezolanas, dentro de dicha resolución se acepta a trámite la acción de inconstitucionalidad de las normas impugnadas.

De alguna manera permite que la Corte Constitucional como órgano de control constitucional analice esta situación y prevalezca el principio de igualdad y no discriminación como garantía de la dignidad humana.

### **3.4 El derecho a la salud para los migrantes venezolanos de acuerdo a las agendas nacionales de movilidad humana.**

El mandato constitucional señala que los diversos niveles de gobierno en el ámbito territorial de su competencia puedan elaborar planes y políticas nacionales, de igual modo definir las agendas de desarrollo en un tema específico (CRE, 2008, art.100).

En este tema encontramos al Plan Nacional de Movilidad Humana elaborado en Mayo del 2018 por el Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana para recopilar las demandas sociales por parte de los extranjeros para después de un análisis lograr encontrar los mecanismos de solución adecuados, en general tiene como finalidad la promoción de los derechos de las personas en movilidad humana.

Las políticas rectoras de este Plan Nacional de Movilidad Humana son las siguientes

1. Promover la ciudadanía universal y la libre movilidad a nivel internacional.
2. Fortalecer la protección de los derechos de la población en situación de movilidad humana.
3. Generar condiciones para fomentar una migración ordenada, segura y regular.
4. Defender la diversidad, integración y convivencia de las personas en situación de movilidad (Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana, 2018).

Estas políticas deben ser incluidas en la gestión del gobierno y en sus diversos niveles de gestión, también mencionan el principio de corresponsabilidad bajo el cual las obligaciones y derechos de las personas en movilidad humana son atendidos mediante mecanismos de planificación, ejecución y seguimiento (Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana , 2018).

Los estándares fijados por el derecho internacional conjuntamente con los derechos humanos deben garantizar los derechos esenciales a las personas en situación de movilidad humana. La articulación de este Plan Nacional de Movilidad Humana estará a cargo del Consejo Nacional para la Igualdad de Movilidad Humana en relación a las atribuciones que se

les otorga por mandato constitucional. Este Consejo debe asegurar la vigencia y el ejercicio de los derechos reconocidos en la Constitución del Ecuador.

Los consejos para la igualdad ejercen la función para la formulación, transversalización, seguimiento de las políticas públicas (CRE, 2008, art.156). Es por ello que el proceso para la construcción de políticas públicas debe tomar en cuenta a los actores ya sean directos o indirectos en el contexto de la movilidad humana.

Específicamente, para propiciar el efectivo goce del derecho a la salud de la población en movilidad humana deben actuar los principales países de destino y de origen de los flujos migratorios a través de convenios recíprocos para la atención sanitaria oportuna (SENPLADES, 2014).

Otro órgano que rige la política migratoria en el Ecuador, la Defensoría Pública, desde el año 2016 se brinda una atención especializada en movilidad humana se implementada como una política institucional, con el fin de disminuir las brechas de desigualdad y evitar la vulneración de derechos de la población inmigrante en el Ecuador.

El área de movilidad humana procura brindar asistencia gratuita a las personas que se encuentran en situación de vulnerabilidad debido a su condición específica de persona de movilidad humana, con dos campos grandes, el primero personas con necesidad de protección internacional y las personas que se encuentran en el territorio ecuatoriano en situación irregular.

La persona que fue entrevistada como miembro de la Defensoría Pública quien estuvo a cargo del manejo de personas venezolanas en situación de movilidad humana, nos relata que los requerimientos de los migrantes de esa nacionalidad presentan necesidades para regular su situación migratoria y que además la sociedad receptora demuestra actitudes de rechazo al escuchar su acento (DP-E-0819, 2019, entrevista). Debido a la situación de Venezuela se

reducen considerablemente las posibilidades de regularizar su condición migratoria, lo que en consecuencia limita el acceso a sus derechos como la salud.

Se manifiesta que aun cuando las personas tienen situación jurídica regular no logran conseguir un trabajo remunerado como correspondería y que posteriormente puedan acceder al IESS como afiliados para continuar tratamientos médicos o consultas con especialistas. Concomitantemente se puede añadir que el seguro privado de salud el más barato cuesta \$100 USD o cien dólares y algunas veces la población migrante no tiene ni para alimentarse (HR-V-1819, 2019, entrevista).

Uno de los entrevistados, Oscar Padrón, abogado venezolano<sup>31</sup> en libre ejercicio comenta desde su propia experiencia que en lo que respecta al seguro de salud antes se aceptaba cualquier tipo de seguro, pero, “las ofertas económicas de seguros de salud no eran una opción para los venezolanos; debería corresponderle dar las facilidades para inscribirse en el seguro social público únicamente con el número de pasaporte, como era con la antigua ley migratoria” (OP-V-2019, 2019, entrevista).

Una alternativa para consolidar la política pública es la firma de acuerdos bilaterales para lograr espacios de integración regional, tal como lo consagra el artículo 423 de la CRE numeral 3 para lograr la armonización de la legislación en temas migratorios y de salud pública de acuerdo a los principios de progresividad y no regresividad.

Por otro lado, el Plan Nacional de Movilidad Humana reconoce a la salud, como derecho fundamental de las personas, como se estableció en el segundo capítulo de esta investigación, por lo tanto este derecho es un desafío para la política pública que debe lograr

---

<sup>31</sup> Se debe aclarar que todas las opiniones vertidas por los entrevistados son de su autoría completa, por lo que se podría argumentar que al pertenecer a la población venezolana migrante es una información sesgada al respecto de la situación migratoria en Ecuador, esta información será contrarrestada con los datos obtenidos por parte de la Defensoría Pública del país.

la universalización de la salud y al mismo tiempo respetar la diversidad cultural de los migrantes.

De lo revisado hasta el momento se reconoce el esfuerzo por parte del Estado ecuatoriano para cubrir el derecho a la salud de una forma general, sin embargo, la propia naturaleza del proceso migratorio implica que desde el estado se tomen acciones especiales para este tipo de personas que logren un goce del derecho a la salud en sus diversos niveles.

La salud es uno de los principales puntos a discutir en las agendas nacionales ya que expresamente la Constitución del Ecuador y la legislación recalcan el valor intrínseco de este factor para el desarrollo de una vida digna. Por lo mismo la política del Plan Nacional de Movilidad Humana (2018) es la protección de los derechos de la población en movilidad humana, para lo cual los lineamientos para lograrlo son el facilitar los procedimientos administrativos con la simplificación de los mismos.

El acceso a los diferentes niveles de atención de igual manera se encuentra reconocido, se debe mencionar que existen tres tipos de atenciones médicas

Tipo A: para atención integral de medicina familiar; promoción de salud y prevención de la enfermedad incluye la salud oral.

Tipo B: Son las atenciones del nivel A se incluyen los servicios de salud mental, pediatría rayos X y ecografía.

Tipo C: Son el conjunto de los servicios contenidos de tipo A y B, adicionalmente se cuenta con atención de urgencias, partos y rehabilitación (Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana, 2018).

La experta, Jenifer Aguilar es la portavoz de las necesidades de los migrantes venezolanos al trabajar de manera directa en el Servicio Jesuita a Refugiados, el trabajo que se realiza en esta institución es el acompañamiento y el servicio de asistencia a la población migrante en general. En este contexto se debe incluir las experiencias de los usuarios entrevistados de nacionalidad venezolana en el cual afirman que “el acceso a la salud bajo el sistema pública es únicamente por emergencia” (JA-E-0919, 2019, entrevista).

El Servicio Jesuita a Refugiados trata de buscar soluciones a las necesidades las personas en movilidad humana es por ello que se interesa en lograr alianzas con diversas organizaciones por ejemplo el ACNUR, la cruz roja, entre las más destacadas.

El trabajo en conjunto con el resto de organizaciones es principalmente para la derivación, acompañamiento y seguimiento de casos, de igual manera las asistencias complementarias si la población migrante ya ha sido atendida antes. La finalidad de las organizaciones es que “la población venezolana logre integrarse de mejor manera a la sociedad ecuatoriana” (JA-E-0919, 2019, entrevista).

Para lograr una verdadera integración de los migrantes venezolanos a partir de un ejercicio efectivo de derechos esenciales como el de la salud tiene relación con el nivel de capacitación de los prestadores de salud para que la atención que reciban los extranjeros sea de calidad de acuerdo a sus necesidades.

De los datos obtenidos del Ministerio de Salud Pública en el segundo capítulo de esta investigación podemos resaltar las medidas adecuadas para cubrir esta emergencia ya que en las zonas de frontera y en varias provincias se realizaron campañas de vacunación tanto para nacionales como para extranjeros. Esta medida impulsada por el gobierno ecuatoriano es acertada ya que pretende evitar una amenaza epidemiológica en el país pero no abarca todas las necesidades de los inmigrantes en el tema de salud.

El Plan Nacional de Movilidad Humana debe buscar un modelo de gestión que permita fortalecer las relaciones bilaterales o regionales en materia de salud y movilidad humana, ya que una epidemia de enfermedades ya erradicadas puede causar una crisis epidemiológica a nivel de Sudamérica, por el re aparecimiento de dichas enfermedades. La construcción de este tipo de agendas deber ser hecha por comisiones u organismos especializados en el tema y que involucren al sector público, privado y la sociedad civil.

La ejecución de medidas para sobrellevar este conflicto social debe tener en cuenta que las personas venezolanas en su país de origen no cuentan con las condiciones necesarias para garantizar un nivel de vida digno, por lo cual es importante buscar los mecanismos de ayuda y cooperación internacional que permitan lograr un efectivo goce de los derechos fundamentales de los extranjeros de esa nación en el Ecuador.

El Consejo de Salud Suramericano, el cual es un órgano de consulta y consenso sobre salud y desarrollo de la región. Este Consejo se encuentra conformado por los ministros y ministras de salud de los países que forman parte de la UNASUR, reconoce a la salud como un derecho humano y busca reducir las asimetrías entre los sistemas de salud de los países miembros para consolidar un sistema de salud de alcance universal (Secretaría Permanente del SELA, 2015).

El logro de este consejo puede ser considerado el plan quinquenal para trabajar en 5 líneas de acción específica, dentro de las cuales se menciona el desarrollo a sistemas de salud universales, acceso universal a medicinas, una red suramericana de vigilancia en salud.

Respecto al desarrollo de sistemas de salud universales busca un abordaje inclusivo para impulsar acciones que mejoren el acceso a las atenciones médicas oportunas. Una propuesta del Consejo de Salud Suramericano es “garantizar la democratización de los sistemas de salud propiciando la participación activa de los ciudadanos en los espacios de toma de decisión” (Secretaría Permanente del SELA, 2015).

El acceso universal a medicamentos tiene como estrategia “reducir las barreras al acceso a los medicamentos que se originan por la existencia de derechos de propiedad intelectual” (Secretaría Permanente del SELA, 2015). Para lograr cumplir con su objetivo han creado una política para el control del precio de los medicamentos al mismo tiempo el

fomento de la producción de medinas genéricas para el uso en la población de los países miembros.

Otro punto importante a tratar es la obligación contenida en el texto constitucional en la cual el Estado debe garantizar el acceso a medicamentos de calidad y el abastecimiento de los mismos en los diversos centros de salud, de igual manera debe impulsar las iniciativas de producción nacional y el uso de medicamentos genéricos (CRE, 2008, art.363).

Desde el año 2014, comenzó a llevarse a cabo estrategias para lograr la transformación de la matriz productiva por lo mismo las autoridades gubernamentales señalaron a la industria farmacéutica como imprescindible para el desarrollo del Ecuador, el órgano encargado para vigilar el proceso de cambio de matriz productiva era la SENPLADES<sup>32</sup>.

Este tipo de propuesta fue ejecutada en Ecuador, ya que las farmacéuticas internacionales dispensan entre un 80% y un 85% a la industria farmacéutica, se inició con propuestas para hacer los medicamentos en el Ecuador (Escuela Superior Politécnica del Litoral, 2015).

El desarrollo farmacéutico de la industria local requiere una inversión en tecnología y recursos humanos para lograr un nivel de producción que pueda frenar el porcentaje de importaciones de medicinas que realizamos cada año. Estas iniciativas han ido perdiendo importancia y resonancia en las mesas de discusión presidenciales, debido a que persisten varias debilidades para lograr un abastecimiento de medicamentos genéricos a nivel de país.

Los medicamentos genéricos tienen una equivalencia con los principios activos de los medicamentos de marca de las industrias farmacológicas (Escuela Superior Politécnica del

---

<sup>32</sup> La institución conocida como SENPLADES fue suprimida por el decreto N°732 expedido por el presidente Lenín Moreno y crea la Secretaría Técnica Planifica Ecuador. Para más detalles consultar el contenido completo del decreto en el siguiente portal web [https://observatorioplanificacion.cepal.org/sites/default/files/instrument/files/d\\_732\\_Supresio%CC%81n%20SE\\_NPLADES.pdf](https://observatorioplanificacion.cepal.org/sites/default/files/instrument/files/d_732_Supresio%CC%81n%20SE_NPLADES.pdf)

Litoral, 2015). Este tipo de medicinas surgen a partir de un medicamento ya desarrollado bajo previa investigación pero en base a negociaciones se logra reproducir en el laboratorio el principio activo sin los costos de investigación.

Los desatinos de la industria farmacológica según la Escuela Superior Politécnica del Litoral en el Ecuador son la dependencia de proveedores internacionales de insumos, poca o casi nula experiencia en producción de medicamentos, además poca experiencia en determinar la efectividad de la medicina en relación con la enfermedad (Escuela Superior Politécnica del Litoral, 2015).

Por lo antes expuesto, para lograr lo propuesto por el Consejo de Salud Suramericano es necesario resolver este tipo de fallas en el sistema de producción de medicamentos genéricos o a su vez lograr acuerdos bilaterales que permitan abaratar el costo de las medicinas o de los insumos.

Lo que pretende este tipo de análisis es demostrar que existe información que respalda que la capacidad de producción de medicamentos genéricos por parte del Ecuador es insuficiente, aún para los ecuatorianos debido a las falencias mencionadas antes, de tal manera es imposible que a los ciudadanos venezolanos se les recete medicamentos genéricos, sobre todo cuando se conoce la situación de salud de ellos en lo primordial se deberían atender cuestiones de alimentación y control de epidemias de enfermedades tropicales, para posteriormente ser re direccionados a profesionales expertos en un ámbito de salud para que puedan dar un seguimiento oportuna y la garantía de un derecho a la salud integral.

Retomando las líneas de trabajo planteadas por el Consejo de Salud Suramericano sobre la promoción de la salud propone la creación de políticas comunitarias de salud pública que permitan la difusión de información sobre salud. Como última propuesta consta el

desarrollo y gestión de recursos humanos en salud para el fortalecimiento del modelo de salud universal (Secretaría Permanente del SELA, 2015).

Se evidencia que tanto las agendas nacionales como las agendas regionales reconocen al derecho a la salud como un derecho humano y han desarrollado estrategias para lograr la universalidad de este derecho, sin embargo, las propuestas a la hora de ejecutarse no logran cumplir con los objetivos planteados por factores económicos que superan la asignación presupuestaria por el Ecuador para este tipo de proyectos, de igual manera el estado es el garante de la salud de las personas nacionales como extranjeras por lo tanto el costo para cubrir estas necesidades rebasa su capacidad financiera.

Otro factor que incide en el detenido proceso de integración como una región para que los organismos encargados puedan buscar una solución en conjunto que resulte más eficaz y brinde mayor cobertura de salud a las personas en su territorio. La falta de compromiso para el cumplimiento de lo acordado en la UNASUR<sup>33</sup>, específicamente por el Consejo de la Salud Suramericana, los objetivos planteados en pro de la construcción de un sistema de salud universal es una idea que se debería retomar.

La falta de seguimiento de las políticas públicas nacionales como las políticas regionales en materia de salud ocasionan que la materialización de los derechos fundamentales únicamente sean declaraciones coherentes con los principios de no discriminación, universalidad y gratuidad de la salud, pero, a la hora de materializarlos sean inobservados por las autoridades gubernamentales y sus decisiones son basadas en criterios

---

<sup>33</sup> El día 12 de junio del 2019 la Comisión de Relaciones Internacionales del Ecuador se reunirá en la Asamblea para iniciar el proceso de denuncia del Tratado Constitutivo de la UNASUR. Se incluye un informe realizado por la Corte Constitucional del Ecuador en la que se estableció que la petición de salida de la UNASUR se concreta con la mayoría absoluta de la Asamblea. En caso de que la asamblea autorice la salida del Ecuador deben pasar 6 meses como estipula el Tratado después de que un país decide retirarse de esta comunidad internacional, aproximadamente en septiembre de este año. Para más información recurrir a <https://www.elcomercio.com/actualidad/ecuador-informe-salida-unasur-corte.html>

económicos o de seguridad nacional en lugar de ser un estado garantista de los derechos humanos.

El modelo de gestión debe estar establecido al momento de elaboración de una política pública, además es vital conocer cuál es el estado de salud del mayor flujo de migrantes que recibe el país en los últimos años, de esta manera se pueden generar las medidas legislativas o administrativas necesarias que respondan adecuadamente a su realidad.

Debe ser un llamado de atención para la sociedad civil, en especial la academia para el seguimiento y control de las políticas públicas ya que todos somos ciudadanos del mundo y merecemos una vida digna con pleno goce de los derechos humanos con la ejecución progresiva de los planes o agendas de desarrollo como políticas públicas.

### **3.5 Análisis de los indicadores de progreso del derecho a la salud como un DESC en personas migrantes.**

Para comenzar debemos definir que son los indicadores de progreso para la medición del cumplimiento de un derecho humano. La necesidad de contar con este tipo de herramientas permite que desde la elaboración de las normas jurídicas que regulan un derecho hasta las políticas públicas para lograr con este cometido sean objeto de evaluación.

Los indicadores permiten abordar el estudio de un derecho humano bajo sus parámetros para conseguir una evaluación completa del mismo dentro de un determinado territorio (ACNUR, 2012). El monitoreo del cumplimiento de los derechos económicos, sociales y culturales como el derecho a la salud ha sido el insumo para desarrollar una uniformidad del progreso de este derecho en diversas zonas.

Los Estados en lo que respecta al diseño de políticas públicas acatan los estándares internacionales para garantizar la protección de los derechos humanos, pero, en muchos casos al desarrollar legislaciones o por decisiones administrativas pueden configurar una violación a los derechos reconocidos en tratados internacionales y la Constitución del Ecuador, en nuestro caso.

La Comisión Interamericana de Derechos Humanos o en siglas CIDH han elaborado indicadores de progreso de los DESC un obstáculo de la aplicación de estos indicadores es la metodología que se usa para la preparación de informes hechos por los Estados para ser enviados al Comité de los DESC (Putassi, 2014).

Es importante mencionar que el Comité de DESC establece como una de sus funciones la de examinar la compatibilidad de las leyes, decisiones administrativas vigentes e incluso los proyectos legislativos con lo reconocido en el Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Observación general N°10, 1998).

Todavía cabe señalar que Naciones Unidas (2006) considera que los indicadores tienen que vigilar el cumplimiento de los instrumentos de derechos humanos y también reforzar la rendición de cuentas para posteriormente realizar reclamos a las entidades encargadas de la realización de los derechos humanos.

En palabras de Christian Courtis (2010) los indicadores son herramientas dentro de un marco conceptual encaminadas a manifestar el estado de satisfacción de un derecho humano y permiten evaluar las acciones realizadas por el Estado para satisfacer plenamente un derecho.

Otra definición de los indicadores es elaborada por la ACNUR (2011) en los siguientes términos “son informaciones concretas sobre el estado de un acontecimiento que abordan preocupaciones en materia de derechos humanos y pueden ser usadas para evaluar la promoción y efectividad de los derechos humanos” (p.2).

Dentro de la presente investigación se usaran los indicadores desarrollados por la Alta Oficina de las Naciones Unidas y acogidas por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Existen tres tipos de indicadores los estructurales, de proceso y de resultado, a continuación detallare en que consiste cada uno de ellos.

Los indicadores estructurales determinan la incorporación de instrumentos jurídicos sobre derechos humanos en la legislación interna de cada país y si cuentan con mecanismos institucionales básicos para la realización del derecho a la salud (Comisión Interamericana de Derechos Humanos, 2008).

Los indicadores estructurales deben estar enfatizados en la naturaleza de las normas jurídicas aplicables y los mecanismos institucionales que promueven el cumplimiento las leyes, de tal manera se puede evidenciar el compromiso del Estado para llevar a cabo medidas para cumplir con sus obligaciones en derechos humanos. Para facilitar el estudio de este

indicador se deben analizar los tratados internacionales de derechos humanos sobre el tema de salud, el plazo y cobertura de la política nacional en atención de salud.

Los indicadores de proceso tienen como fin la medición de la calidad y el nivel de acciones estatales para la implementación de los DESC, de igual manera analiza el contenido de las estrategias, planes o agendas políticas que son ejecutadas como políticas públicas dentro de un Estado (Comisión Interamericana de Derechos Humanos, 2008).

Este tipo de indicador de proceso permite evaluar la manera en la que el Estado cumple con sus obligaciones para facilitar el estudio de este indicador se deben tomar en cuenta factores como la asignación presupuestaria, el alcance de la cobertura de la atención médica en el Ecuador para la población en movilidad humana, asimismo las denuncias o acciones legales dentro del ordenamiento jurídico ecuatoriano en materia del derecho a la salud y movilidad humana.

Los indicadores de resultado tienden a medir los logros de la realización de un derecho humano en un determinado contexto (Comisión Interamericana de Derechos Humanos, 2008). En la práctica este tipo de indicadores pueden ser por ejemplo en el caso de salud el número de personas que han sido atendidas por las instituciones públicas, tasas de mortalidad de extranjeros en el Ecuador.

Otra peculiaridad de estos indicadores es que pueden estar relacionados entre sí, es decir, su naturaleza es incluyente. De la articulación de estos 3 tipos de indicadores se puede demostrar la existencia de incoherencias dentro del marco normativo y la realidad social, por lo que las fuentes de información para la elaboración de los indicadores deben ser según Mila Paspalanova y Javier Hernández (2013) estadísticas administrativas y socioeconómicas, denuncias basados en hechos específicos, opiniones de expertos en el tema y encuestas de percepción.

Acorde con la obligación de progresividad para el desarrollo de los DESC el estado debe implementar medidas y planes de desarrollo para cumplir con este fin, en caso de que una ley empeore la situación para los titulares de los DESC en comparación con el gozo de estos derechos al celebrar el Protocolo, debe ser sancionada bajo el mecanismo que cada legislación interna contemple para dejar sin efecto jurídico a esa norma.

Se debe agregar que el principio de progresividad es incompatible con cualquier tipo de medidas regresivas (Comisión Interamericana de Derechos Humanos, 2008). Acerca del principio de no regresividad se entiende como el avance gradual en garantía de los derechos tutelados en el PIDESC y la irreversibilidad de normas o estrategias que impliquen un menoscabo en el goce efectivo de los derechos.

La Observación General N°3 en cuanto a la adopción de una medida regresiva está deberá estar justificada “referencia a la totalidad de los derechos previstos en el Pacto y en el contexto del aprovechamiento pleno del máximo de los recursos de que se dispone” (Comité de los DESC, 1990). En efecto solo se podría justificar una medida regresiva solo si se demuestra que es la única manera que pese a ser un retroceso en algún derecho contemplado en el Pacto, en general esta medida es favorable para la totalidad de derechos tutelados en el PIDESC.

La utilidad de los indicadores de progreso son las conclusiones que se obtienen de estos procesos para la evaluación del avance o retroceso en cuanto al cumplimiento del Protocolo suscrito por los estados miembros. Es un ejercicio mental que implica la relación de conceptos abstractos con los datos recolectados de la realidad empírica.

La supervisión del cumplimiento de las obligaciones contenidas en el Protocolo de San Salvador criterios conocidos como indicadores de derechos humanos permiten examinar si las estrategias o políticas instauradas por los Estados logran hacer efectivos los DESC. También

corresponde determinar si estas actividades o legislaciones violan derechos reconocidos en el Protocolo.

El artículo 19 del Protocolo de San Salvador establece la obligación de emitir informes periódicos<sup>34</sup> elaborados por cada uno de los Estados parte para dar a conocer las medidas progresivas que se han ejecutado para garantizar los derechos consagrados en el mismo instrumento jurídico.

La aplicación de los indicadores en derechos humanos pretende usar datos de una situación social concreta, en nuestro caso el fenómeno de movilidad humana con énfasis en las personas de nacionalidad venezolana, como referente para el análisis de las obligaciones progresivas en relación a los Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Dentro de este estudio se considera la capacidad del Ecuador en cuanto su institucionalidad y políticas públicas sobre el derecho a la salud.

La efectividad de los DESC depende factores estructurales y de la asignación presupuestaria que se otorgue para garantizar progresivamente los derechos (Comisión Interamericana de Derechos Humanos, 2008).

El Estado debe garantizar a todas las personas que se encuentre en su territorio estos derechos y no puede eximirse de responsabilidad aun cuando garantiza a la mayoría, ya que la realización progresiva de los DESC parte de un supuesto en el cual todas las personas deberían tener la capacidad de exigir sus derechos.

En lo que respecta a las personas en movilidad humana se encuentran inmersos en una circunstancia en la que dependen de su condición migratoria para el ejercicio de sus derechos

---

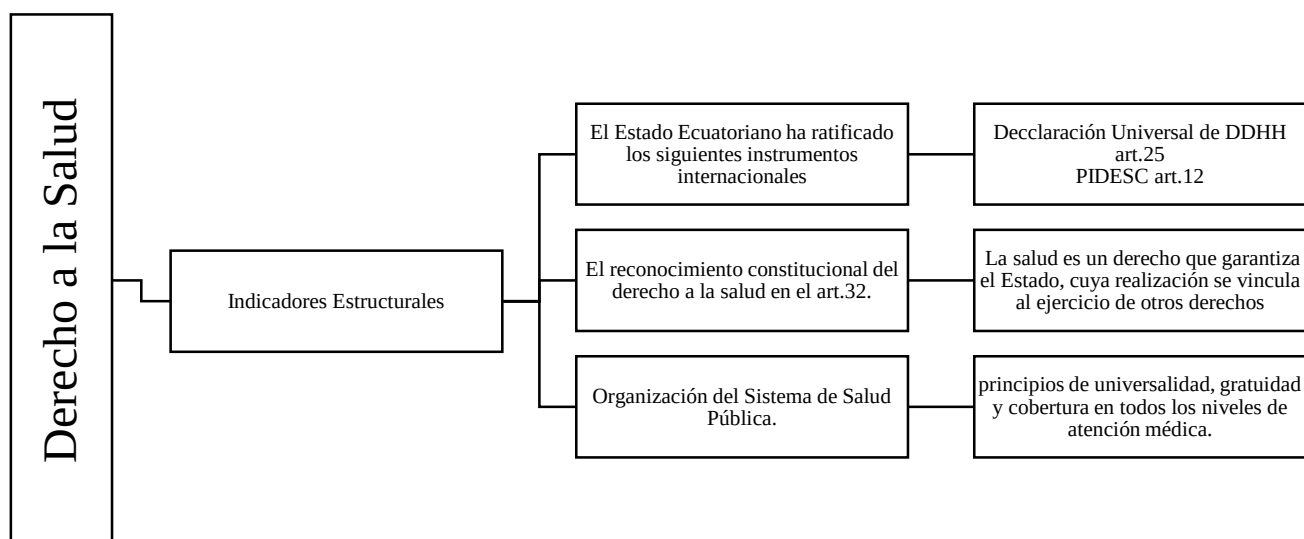
<sup>34</sup> El protocolo reconoce que estos informes deben ser presentados ante el Secretario General de la OEA, quien a su vez pondrá en conocimiento mediante una copia a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, al Consejo Interamericano para la Educación, Ciencia y Cultura y al Consejo Interamericano Económico, Social para la revisión de los informes presentados.

por los requisitos solicitados bajo acuerdos ministeriales como se indicó en el primer apartado de este capítulo.

A continuación se esbozará un cuadro que permite aplicar los indicadores para medir el desarrollo progresivo del derecho a la salud tutelado en el PIDESC.

Tabla No. 9

## Indicadores estructurales del derecho a la salud.



**Fuente:** Elaboración propia a partir de la información obtenida del Informe sobre los indicadores para promover y vigilar el ejercicio de los derechos humanos realizado por Naciones Unidas en el año 2008.

Las señales de progreso en cuanto al indicador estructural se puede sostener que es armonioso y coherente tanto a nivel internacional como el texto constitucional en cuanto a la garantía y reconocimiento del derecho a la salud como un derecho humano y que significa un nivel adecuado que asegure la salud en su máximo nivel para todas las personas, sin distinguir su condición migratoria. El Sistema de Salud Pública en cuanto a su organización consagra la universalidad, gratuidad, calidad y eficacia de sus servicios para sus usuarios.

Los indicadores estructurales en este tema sirven para determinar la existencia de estructuras nacionales o mecanismos para realización de derecho a la salud. En este sentido también se podrían incluir la lista de medicamentos gratuitos que otorga el Estado ecuatoriano para las personas migrantes, sin duda alguna este tipo de información permitiría un análisis

más profundo de este indicador, el problema es que las unidades de salud impiden el acceso a este tipo de estadísticas o cuadros de atención médica de personas migrantes.

En lo que se refiere al indicador de proceso podemos destacar su característica principal es evidenciar los cambios que se han producido en un tiempo determinado a consecuencia de la acción del Estado al momento de ejecutar agendas nacionales, políticas públicas o acciones necesarias para alcanzar a cumplir con el objetivo de la universalización del derecho a la salud.

Es importante destacar que el presupuesto general del Estado asignado para salud en el año 2018 fue de \$ 4 163 000 USD, para el año 2019 el presupuesto asignado para el sector de salud es de \$ 3 429 238, 692 USD, existe una disminución de \$ 734, 454 USD, lo que se puede traducir en que no son acciones encaminadas a consolidar el progreso de este derecho en el Ecuador.

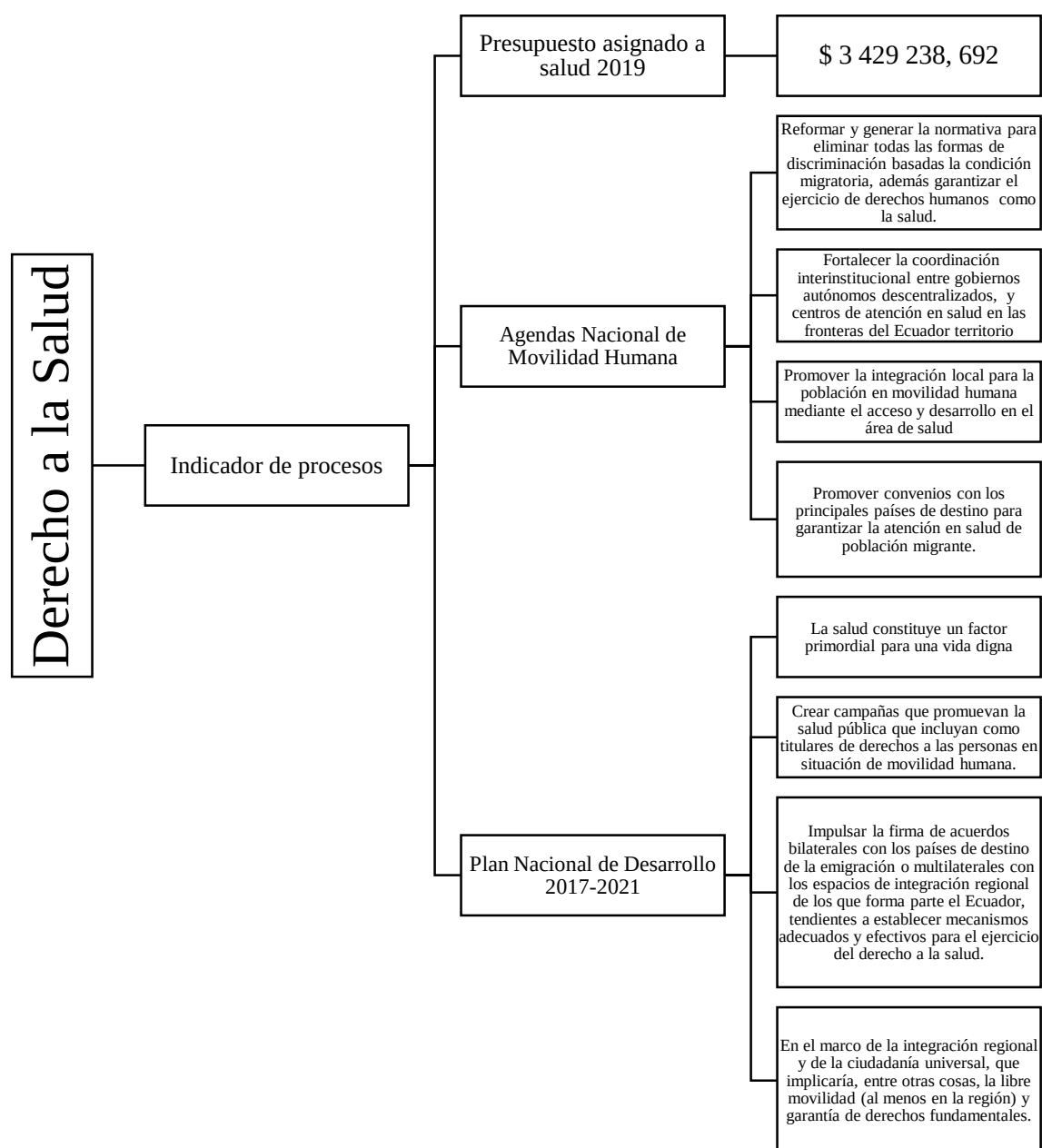
La realidad normativa y la realidad fáctica deben ser analizados más allá de simples estadísticas, que a fin de cuentas solo son números que reflejan gastos o ingresos pero no pueden sensibilizar a la sociedad en general, ni permite al Estado una vigilancia sobre las condiciones de vida que permitan articular en el Ecuador el Buen Vivir como práctica comprometida con el desarrollo de los seres humanos y la naturaleza.

Los indicadores de progreso tienen el potencial de comprender el problema de la garantía de un derecho integral a la salud a las personas migrantes, también pretende identificar sus retos como situaciones sociales dinámicas y las soluciones para superarlas. La falta de interés del Ecuador para la elaboración de informes para vigilar el cumplimiento de los DESC configura un escenario en el cual la política pública y las normas puedan ser evaluadas de manera superficial, la falta de datos cuantitativos actualizados y disponibles para

la sociedad dificultan la realización progresiva del derecho a la salud y la calidad de este servicio.

A continuación se realizó un organizador gráfico para colocar los principales parámetros para la evaluación de los indicadores de resultado en el Ecuador en materia de salud.

**Tabla No. 10**  
**Indicadores de procesos del derecho a la salud.**



**Fuente:** Elaboración propia a partir de la información obtenida del Informe sobre

los indicadores para promover y vigilar el ejercicio de los derechos humanos realizado por Naciones Unidas en el año 2008.

En cuanto al indicador de resultado en materia de salud para medir el impacto real de las intervenciones del Estado, los insumos a utilizarse suelen ser más variados en este caso serán las entrevistas realizadas a personas de nacionalidad venezolana y a expertos en el tema<sup>35</sup>.

En este sentido se puede decir que los indicadores de resultado tienden a medir los logros de la realización de un derecho humano en un determinado contexto, este caso movilidad humana y el derecho a la salud en el Ecuador a la luz del artículo 12 del PIDESC.

**Tabla N°11**

**Uso de los indicadores de progreso del derecho a la salud como un DESC.**

| <b>Estándar Internacional para garantizar el derecho a la salud inmigrantes venezolanos</b>                                                    | <b>Tipo de Indicador de progreso.</b> | <b>Cumplimiento estatal del Estándar internacional de la salud.</b> |                               |                    |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------|---------------------------------------------------------------------|-------------------------------|--------------------|
|                                                                                                                                                |                                       | <b>Se cumple totalmente</b>                                         | <b>Se cumple parcialmente</b> | <b>Se incumple</b> |
| Protección en dimensiones normativas para el ejercicio del derecho a la salud.                                                                 | Indicador estructural                 | X                                                                   |                               |                    |
| Disponer de hasta el máximo de los recursos para la realización del derecho a la salud de inmigrantes venezolanos.                             | Indicador de proceso                  | X                                                                   |                               |                    |
| Eliminación de prácticas, comportamientos y leyes discriminatorias o que restrinjan el goce del derecho a la salud de inmigrantes venezolanos. | Indicador de resultado                |                                                                     |                               | X                  |
| Inclusión de cuidados preventivos y medicinas tradicionales para inmigrantes                                                                   | Indicador de proceso                  |                                                                     |                               | X                  |

<sup>35</sup> Algunas entrevistas por su contenido y por revelar cierta información las personas entrevistadas han preferido contarnos su experiencia, pero que sus nombres se mantengan en el anonimato, de igual manera las entrevistas usadas en esta investigación serán anexadas oportunamente.

|                                                                                                                                                    |                        |   |   |   |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------|---|---|---|
| venezolanos.                                                                                                                                       |                        |   |   |   |
| Acceso a métodos anticonceptivos u otros métodos que ayuden a mantener una salud sexual y reproductiva adecuada a población inmigrante venezolana. | Indicador de resultado | X |   |   |
| Implementación de una política nacional para el ejercicio del derecho a la salud de inmigrantes venezolanos.                                       | Indicador de proceso   |   | X |   |
| Formación y capacitación a los profesionales de la salud para atención a inmigrantes.                                                              | Indicador de resultado |   |   | X |
| Cooperación internacional para la asistencia médica en casos de crisis humanitaria inmigrantes venezolanos.                                        | Indicador de proceso   |   | X |   |
| Elaboración de informes sobre el cumplimiento del derecho a la salud de inmigrantes venezolanos.                                                   | Indicador de proceso   |   |   | X |
| <b>TOTAL</b>                                                                                                                                       |                        | 3 | 2 | 4 |

**Fuente:** Elaboración propia a partir de la información obtenida del Informe sobre los indicadores para promover y vigilar el ejercicio de los derechos humanos realizado por Naciones Unidas en el año 2008.

Aplicando los indicadores para medir el progreso del derecho a la salud de inmigrantes venezolanos los resultados reflejan que de la totalidad de 9 obligaciones para el ejercicio del este derecho. Las mismas que se cumplen de la siguiente manera.

**Tabla N°12**

**Estándares Internacionales para garantizar el derecho a la salud a inmigrantes venezolanos que se cumplen en el Ecuador.**

| <b>Estándares Internacionales para garantizar el derecho a la salud a inmigrantes venezolanos</b> | <b>Tipo de indicador</b> |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------|
| Protección en dimensiones normativas para el ejercicio del                                        | Indicador                |

|                                                                                                                                                    |                        |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------|
| derecho a la salud.                                                                                                                                | estructural            |
| Disponer de hasta el máximo de los recursos para la realización del derecho a la salud de inmigrantes venezolanos.                                 | Indicador de proceso   |
| Acceso a métodos anticonceptivos u otros métodos que ayuden a mantener una salud sexual y reproductiva adecuada a población inmigrante venezolana. | Indicador de resultado |

**Fuente:** Elaboración propia a partir de la información obtenida del Informe sobre los indicadores para promover y vigilar el ejercicio de los derechos humanos realizado por Naciones Unidas en el año 2008.

Por, lo que existe una protección normativa del derecho a la salud, reconocidos en la Constitución, Ley Orgánica de Salud, ley Orgánica de Movilidad Humana y su reglamento; la disposición del máximo recursos financieros para la realización de este derecho quiere decir que se previsto dentro del gasto presupuestario el tema de salud y movilidad humana, en el contexto ecuatoriano los inmigrantes pueden acceder a métodos anticonceptivos gratuitos (MSP, 2018).

**Tabla N°13**

**Estándares Internacionales para garantizar el derecho a la salud a inmigrantes venezolanos que se cumplen parcialmente en el Ecuador.**

|                                                                                                              |                          |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------|
| <b>Estándares Internacionales para garantizar el derecho a la salud a inmigrantes venezolanos</b>            | <b>Tipo de indicador</b> |
| Implementación de una política nacional para el ejercicio del derecho a la salud de inmigrantes venezolanos. | Indicador de proceso     |
| Cooperación internacional para la asistencia médica en casos de crisis humanitaria inmigrantes venezolanos.  | Indicador de proceso     |

**Fuente:** Elaboración propia a partir de la información obtenida del Informe sobre los indicadores para promover y vigilar el ejercicio de los derechos humanos realizado por Naciones Unidas en el año 2008.

Las medidas enlistadas en la tabla N°13 se cumplen de manera parcial debido a la cobertura de la recepción de derecho a la salud de los inmigrantes venezolanos, según lo que señalan los indicadores de proceso muestran la necesidad de la implementación de una política pública nacional concreta para tratar la salud de inmigrantes, ya que como se analizó anteriormente las agendas nacionales y el Plan Nacional lo contemplan como dos universos distintos, tanto a la regulación de salud y migración; no se percatan las autoridades de que ambos derechos que convergen el territorio ecuatoriano, desde que nos constituimos como Estado, sin embargo no existe una respuesta estatal concreta.

Un aspecto que no se cumple por completo es la cooperación internacional para la crisis de asistencia médica en un flujo migratorio masivo, por lo que la gestión del gobierno central debería ampararse en este principio para consolidar un sistema universal de salud o coordinar esfuerzos desde los países de origen para evitar vulneración de derechos fundamentales durante el proceso migratorio.

**Tabla N°14**

**Estándares Internacionales para garantizar el derecho a la salud a inmigrantes venezolanos que se incumplen en el Ecuador.**

| <b>Estándares Internacionales para garantizar el derecho a la salud a inmigrantes venezolanos</b>                                              | <b>Tipo de indicador</b> |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------|
| Elaboración de informes sobre el cumplimiento del derecho a la salud de inmigrantes venezolanos.                                               | Indicador de proceso     |
| Formación y capacitación a los profesionales de la salud para atención a inmigrantes.                                                          | Indicador de resultado   |
| Inclusión de cuidados preventivos y medicinas tradicionales para inmigrantes venezolanos.                                                      | Indicador de proceso     |
| Eliminación de prácticas, comportamientos y leyes discriminatorias o que restrinjan el goce del derecho a la salud de inmigrantes venezolanos. | Indicador de resultado   |

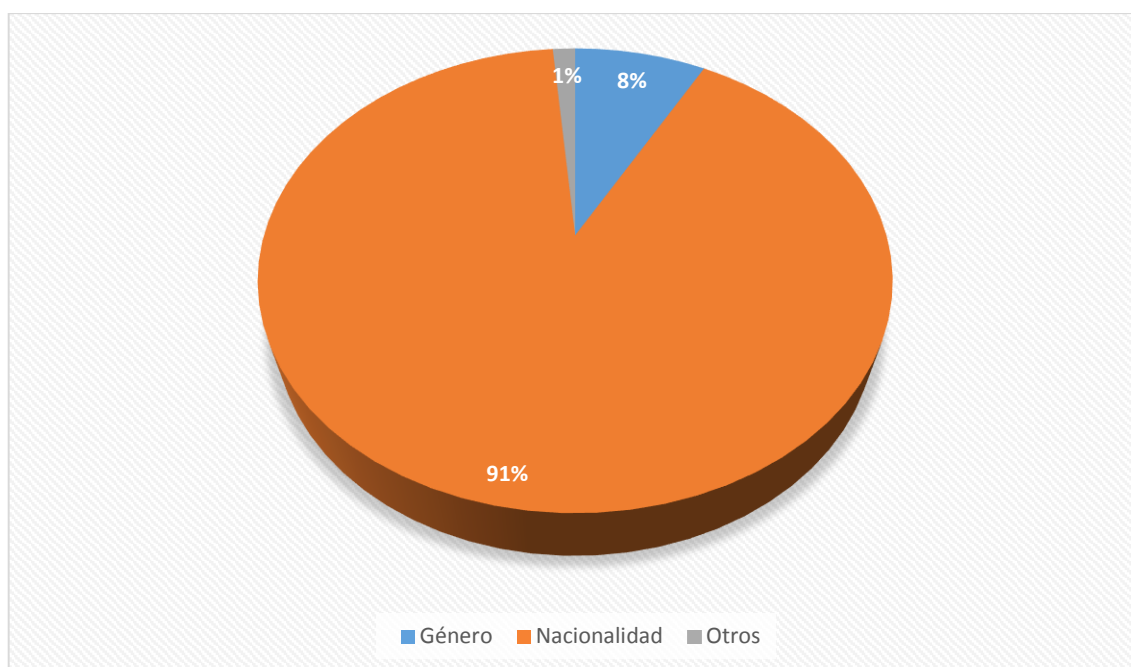
**Fuente:** Elaboración propia a partir de la información obtenida del Informe sobre los indicadores para promover y vigilar el ejercicio de los derechos humanos realizado por Naciones Unidas en el año 2008.

En cuanto a las obligaciones que no se cumplen y pueden constituir la responsabilidad del Estado ecuatoriano frente a la comunidad internacional, por no cumplir con los estándares internacionales fijados en la tabla N°14 y guardan relación con el contenido del artículo 12 del PIDESC. No se pudo detectar incumplimiento según los indicadores estructurales ya que existe la protección normativa del derecho a la salud.

El incumplimiento radica en la inexistencia de informes sobre el cumplimiento del derecho a la salud de inmigrantes venezolanos, por parte del Ministerio de Salud Público conjuntamente con el Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana. La falta de capacitación a los profesionales de salud y la exclusión de cuidados preventivos como un método alternativo para el cuidado de la salud de inmigrantes venezolanos tienen que ver con las actitudes de discriminación que sufren los venezolanos inmigrantes cuando acuden a un servicio de salud como indica la siguiente tabla

**Tabla N°15**

**Razones por las que sienten discriminación en los servicios de salud los  
inmigrantes venezolanos.**



**Fuente:** Elaboración propia según la información obtenida de la Unidad de Movilidad Humana – GAD Pichincha, recopilada por la investigación situación laboral y aporte económico de los inmigrantes en la actividad comercial en la ciudad de Quito, IAEN, 2018.

Para concluir, la implementación de las obligaciones estatales que garanticen el acceso pleno y efectivo al derecho a la salud son de carácter progresivo, ya que se reconoce que la obligación de efecto inmediato es la garantía de este derecho a las personas ecuatorianas, sin embargo, se debe cuestionar las políticas públicas para que pueda ser más específica al tratar los problemas y necesidades de las personas migrantes.

El objetivo de este capítulo es evidenciar al requisito del seguro de salud solicitado por la legislación migratoria a todos los extranjeros no es útil, debido a que no logra cubrir las atenciones de salud, medicina y tratamiento de personas venezolanas; es por esta razón que este requisito contraviene el principio de igualdad y no discriminación.

A su vez, la idea de implementar una política pública que responda específicamente a la problemática de inmigración y el derecho a la salud, es necesaria porque en un futuro el flujo migratorio de cualquier nacionalidad puede ser masivo, para ese entonces el Ecuador al

contar con soluciones específicas puede enfrentar esa situación sin el desmedro del nivel de salud de las personas.

El criterio para imponer una obligación de poseer un seguro de salud no es razonable desde lo reconocido en el texto constitucional, es decir, los extranjeros y nacionales tenemos los mismos derechos y obligaciones, no obstante, a los nacionales no se les exige ningún tipo de seguro de salud y pueden acceder a medicinas, tratamientos especializados en diversas áreas de la medicina a través del Sistema Público de Salud.

La medición realizada con los indicadores de progreso como parámetros de análisis de realidad migratoria venezolana ha mostrado las deficiencias del sistema de salud, y las limitaciones del seguro de salud en el Ecuador debido a su cobertura o costo, por lo que la capacidad estatal para garantizar este derecho a los inmigrantes venezolanos es insuficiente para la cantidad de usuarios, por lo mismo, debería buscar estrategias de desarrollo basadas en la cooperación internacional que permitan implementar un goce de los derechos económicos, sociales y culturales.

De igual manera se verifico la efectividad de los planes de salud de carácter privado frente a la consolidación de un sistema universal de salud, esta alternativa podría llevarse a cabo usando como herramienta jurídica al Derecho Internacional Público de los Derechos Humanos.

## CONCLUSIONES

Durante el desarrollo de esta disertación se cuestionó la regulación jurídica y las políticas públicas que rigen al fenómeno migratorio en el Ecuador y la progresiva realización del derecho a la salud para inmigrantes venezolanos. En este trabajo se estudió como primer punto el derecho a migrar y las características particulares del flujo migratorio venezolano; en su segundo acápite se analizó el contenido esencial del derecho a la salud y las obligaciones internacionales contraídas por el Ecuador para la implementación progresiva de este derecho.

Posteriormente, en el tercer capítulo se realizó un diagnóstico de la situación migratoria venezolana en el país y el ejercicio del derecho a la salud de inmigrantes venezolanos. La finalidad de esta tesis es demostrar que existe una vulneración de del derecho a la salud de inmigrantes con el requisito contemplado como un seguro de salud bajo el principio de igualdad y no discriminación; además busca determinar en qué medida se ha ido implementando progresivamente el derecho a la salud de inmigrantes desde la legislación y la política migratoria.

Las conclusiones obtenidas bajo los parámetros detallados con anterioridad son los siguientes:

- El enfoque de derechos humanos bajo el cual ha sido analizado el derecho a migrar evidencian que el apartado sobre la regulación jurídica migratoria recoge a nivel internacional los principios de igualdad y no discriminación para el ejercicio de sus derechos humanos encontrando fundamento en la dignidad humana. La falta de reconocimiento normativo positivo del derecho a migrar como un derecho humano genera dificultades al momento de articular las políticas migratorias de diversos países de origen.

- La Declaración de los Derechos Humanos en el art 13 reconoce el derecho de una persona a circular libremente y elegir su lugar de residencia, pero la comunidad internacional no reconoce que este derecho le faculte a la persona a ingresar a otro territorio, lo que lo convierte de alguna manera en un derecho que guarda relación directa con la soberanía interna y externa de los Estados para determinar sus políticas y requisitos de ingreso al territorio nacional. Esto genera una serie de posibles escenarios en los cuales las regulaciones para recibir a los migrantes no son compatibles con el derecho a migrar de las personas.
- El Ecuador reconoce textualmente desde la Constitución a la migración como un derecho en el artículo 40; además se habla de una ciudadanía universal como un principio rector del ordenamiento jurídico ecuatoriano, por lo mismo se entiende que pregona una política migratoria que facilite la integración de personas extranjeras en la sociedad.
- En el caso de la migración venezolana, es fundamental resaltar que tiene características peculiares como por ejemplo la crisis económica, el deterioro institucional de las funciones públicas del Estado Venezolano, la falta de alimentos que desemboca en problemas de nutrición y afecciones de salud. Por lo tanto se debe tomar en cuenta estos factores a la hora de implementar medidas migratorias por parte del Ecuador.
- El enfoque de género en dentro de la inmigración venezolana refleja la feminización de la migración, tendencia que sigue en aumento y que permite visibilizar a las mujeres que deciden irse a otro país en búsqueda de mejores oportunidades ya sea laborales, educativas o de desarrollo personal; Estas acciones empoderan a la mujer y le dan autonomía social como un agente social.

- La obligación de respetar el derecho a la salud significa que el estado debe abstenerse de llevar a cabo políticas de estado que limiten el acceso de todas las personas a los sistemas de salud. Las violaciones a esta obligación de respeto serían las acciones, políticas o leyes estatales que contravengan el contenido del derecho a la salud, como ejemplo se puede mencionar la denegación a los servicios de salud a personas en razón de discriminación o su condición migratoria, ya que la atención médica para los migrantes es únicamente de emergencia ya que deben contar con un seguro de salud previo.
- El Ecuador violaría la obligación de respeto al ocultar o denegar información sobre salud, ya que en repetidas ocasiones se ha solicitado información sobre la situación de salud y migrantes venezolanos; los oficios son recibidos y olvidados debido a que ha transcurrido más de 90 días y no hay respuesta oficial.
- El enfoque de género usado para el análisis del derecho a la salud permite evidenciar que los avances en materia de derechos de la mujer avanzado mucho, pero, la lucha contra la discriminación en contra de la mujer en cualquier ámbito sigue activa. Es importante decir que el nivel de salud de una mujer se encuentra estrechamente vinculado con el desarrollo de su proyecto de vida. El análisis desde un enfoque de género permite determinar el goce del derecho a la salud bajo principios de no discriminación e igualdad en comparación con las atenciones de salud de los hombres migrantes.
- La mujer es la representación de una posibilidad de cambio a través de la visibilidad de sus necesidades en cuanto a salud, ya que las necesidades del género femenino son distintas a las necesidades del género masculino. De la información recopilada para

esta investigación se puede determinar que, las mujeres pueden acceder a los servicios de salud de emergencia de igual manera que lo hace un hombre.

- De las entrevistas y experiencias personales de estas mujeres se puede sostener que cuando acuden a un centro de salud para atención especializada deben esperar mucho tiempo para agendar una cita con un experto en ginecología, en caso de estar embarazadas el retraso en la citas pone en riesgo la salud del bebé y de la madre.
- A modo de cierre, el concepto del Buen Vivir o Sumak Kawsay engloba derechos que son interdependientes entre sí como por ejemplo el derecho al agua, a la alimentación, al trabajo y la salud. Por lo mismo, esta idea de Buen Vivir debería abarcar a todas las personas que se encuentran en el territorio ecuatoriano. La interdependencia de los derechos antes mencionados determinan la calidad de vida de una persona por lo que deberían ser garantizados en igual medida amparado en el principio de no discriminación.
- Dentro del tercer capítulo se desprende el análisis de la realidad migratoria en contraste con la aplicación de la Ley Orgánica de Movilidad Humana de su articulado especialmente del artículo 53, numeral 7, que exige un seguro de salud como obligación general para los extranjeros dentro del Ecuador. En concordancia a lo antes expuesto estipula que el Estado ecuatoriano consolida el beneficio, el derecho a la salud, a la persona extranjera que cuente con un seguro público o privado en casos de enfermedad o muerte (LOMH, 2008, art.52).
- Uno de los obstáculos más grandes que afrontan hoy en día las personas de nacionalidad venezolana en cuanto a la regularización de su situación migratoria es la obtención del pasaporte vigente y los antecedentes penales, como se solicita según los

acuerdos ministeriales N°246 emitido por el Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana y el Acuerdo Interministerial N° 000244.

- Por lo que se puede concluir que las normas infra constitucionales, las políticas del gobierno actual para salir de UNASUR, y las decisiones adoptadas por el Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana no permiten alcanzar el máximo nivel de bienestar y salud reconocido en la Declaración Universal de Derechos Humanos.
- Efectivamente se demostró que el si el estado no toma medidas de forma oportuna podría verse involucrado en responsabilidad internacional, sin embargo se reconoce el esfuerzo realizado de manera conjunta con ACNUR y los países vecinos que afrontan el mismo fenómeno migratorio con mayor afluencia de personas venezolanas.
- Este flujo masivo de movilidad humana puede resultar excepcional sin embargo, personas migrantes han existido desde el comienzo de nuestra historia como República por lo mismo no van a desaparecer, las personas bajo el amparo del derecho a migrar exigen que el Estado desarrolle una política sostenida en el tiempo que logré ordenar la acción del estado en el ámbito interno para una mejor recepción de refugiados y migrantes en general.

## RECOMENDACIONES

Una vez enlistadas las conclusiones finales a la que se ha llegado después de un amplio trabajo de investigación es importante recalcar que de continuar la legislación migratoria con la exigencia de un seguro de salud puede desencadenar una violación sistemática del derecho humano a la salud.

Por lo mismo, es importante que las propuestas contemplen el marco legal de la regulación del derecho a la salud y el derecho a migrar, por lo que se propone lo siguiente para reflexionar e inferir en la adopción de medidas adecuadas a la realidad inmigratoria venezolana.

La lectura jurídica de este fenómeno migratorio pretende despertar el interés de la sociedad y la academia para implementar los indicadores de progresividad del derecho a la salud como mecanismo de monitoreo del cumplimiento de las obligaciones estatales en dimensiones reales para inmigrantes en el Ecuador. Es decir, desde ese punto de partida se enuncian las siguientes recomendaciones para evitar acciones u omisiones que pretendan vulnerar el goce real del derecho humano a la salud.

- En Ecuador, el contenido al presupuesto de la ciudadanía universal y el derecho a migrar no han sido desarrollados dentro de la jurisprudencia, únicamente han sido mencionados en leyes orgánicas como la de movilidad humana y la ley de salud vigente en el Ecuador, por lo tanto debería existir un desarrollo legislativo o jurisprudencial que determine el contenido esencial del derecho a migrar.
- Por lo antes expuesto, se recomienda que el Ecuador al ser un estado garante de derechos y ha reconocido al derecho a migrar para lograr el progresivo fin a la condición de extranjero, sin embargo, la Ley Orgánica de Movilidad Humana usa

el término “extranjero” varias veces en su articulado. De este modo resulta imposible la eliminación de esta condición, si el Estado ecuatoriano promueve legislación y reglamentos que distinguen entre extranjeros y nacionales.

- Al igual que establece en la Ley Orgánica de Movilidad Humana, obligaciones para los extranjeros en la que consta el seguro de salud, sin brindar facilidades para que este tipo de empresas puedan cubrir con todo lo referente al derecho a la salud en base al contrato existente denominado como seguro de salud y que es un requisito para regularizar la condición migratoria de cualquier extranjero.
- Debido a las particularidades de la migración venezolana y su falta de recursos deban acudir al sistema de salud público, por cuanto no tienen dinero para contratar un seguro de salud vigente por el tiempo de estadía en el Ecuador, de esta manera el sistema público se encuentra saturado y no logra cubrir con las atenciones ni a nacionales y tampoco extranjeros. Tampoco se ve la utilidad de la existencia de un seguro de salud cuando los usuarios extranjeros usan los servicios públicos de salud.
- Para evitar la violación al artículo 12 del PIDESC se recomienda al Ecuador establecer medidas especiales para garantizar el derecho a una salud integral de los migrantes, a través de proyectos con el sector privado o con otros estados para implementar un sistema universal de salud, de este modo se pueden abaratar costos de medicinas y los profesionales de la salud podrían especializarse en salud de migrantes.
- Es decir, el esfuerzo de varios estados puede lograr materializar el derecho a la salud en la actualidad. En este sentido es importante recordar que la salud debe ser

garantizada con atención médica especializada y no únicamente atención de emergencia.

- Se recomienda al Ecuador facilitar la información solicitada sobre la salud de migrantes venezolanos para evitar una posible violación a la obligación de respeto del derecho a la salud. En caso de persistir la negativa del estado o la falta de respuesta se debería interponer una acción a la información pública como se contempla en la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional.
- En cuanto a la obligación de cumplir si bien es cierto, el Ecuador designó una considerable cantidad del presupuesto para cubrir con las necesidades básicas de los migrantes en salud, sin embargo, la ejecución de dicho presupuesto en los programas de salud ha sido ineficaz para la demanda de venezolanos que pretenden ser atendidos en el sistema de salud público.
- En este punto es importante mencionar que a la comunidad internacional no le corresponde hacer un seguimiento detallado de cómo se lleva a cabo con estos programas de salud a la sociedad civil ecuatoriana, le corresponde este tipo de vigilancia, por lo mismo hago un llamado a las organizaciones que tratan los temas de migración para que unan sus esfuerzos y se pueda controlar el gasto de este tipo de políticas públicas de salud para migrantes.
- Dentro del segundo capítulo se pudo observar la regulación jurídica del derecho a la salud y las obligaciones asumidas por el estado al ser el garante de este derecho como se desprende del artículo 32 de la Constitución del Ecuador, por ello se recomienda cumplir con las obligaciones estatales derivadas de los instrumentos internacionales en base al alcance y el contenido del derecho a la salud contemplan

varias aristas que se correlacionan, por lo que el Estado debe proveer suministros de medicamentos esenciales, la existencia de un sistema de salud, una plena salud materna y reproductiva, el acceso igualitario a los centros de salud básicos para lograr el nivel adecuado de salud.

- Se recomienda al Estado ecuatoriano que organice la información de atenciones a migrantes para posteriormente clasificarlas por tipos de afecciones de salud y un rango etario, de manera que se pueda garantizar el derecho a la salud de una mujer en su ciclo vital. La obtención de datos estadísticos en el tema puede medir el grado de universalidad del derecho a la salud de hombres y mujeres.
- En lo que respecta al tiempo estimado para las citas médicas con especialistas debería ser reducido o buscar los mecanismos en que los seguros de salud cubran este tipo de necesidades para la madre y el bebé, de manera que se garantice la salud sexual y reproductiva de la mujer. Ya que como se expuso antes el servicio de salud debe ser de calidad y engloba procedimientos de diagnóstico, tratamiento y medicamentos necesarios.
- Se recomienda que a los futuros gobiernos deben incluir en sus políticas públicas el tema de la migración independientemente el flujo migratorio del momento, el país debería tener la capacidad de garantizar los derechos fundamentales o a su vez gestionar a través de la cooperación internacional las medidas que busquen resguardar la dignidad humana intrínseca a cada persona.
- El Plan Nacional del Buen Vivir debería ser el instrumento de guía para construir políticas públicas que sean armoniosas y concordantes con la tutela efectiva del derecho a la salud. La implementación de políticas públicas que abarquen temáticas de movilidad humana y salud, por lo que se deberían aprovechar los

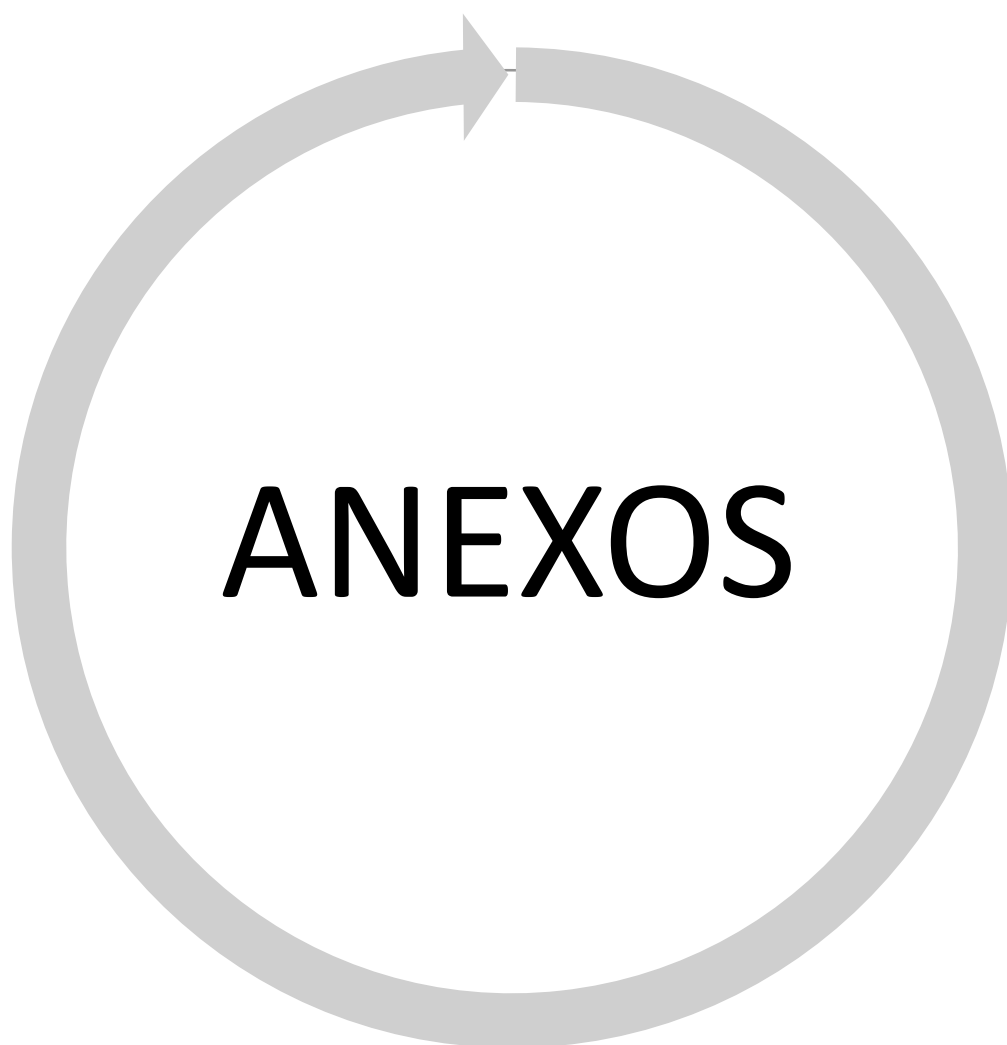
espacios regionales para entablar prerrogativas que materialicen el Buen Vivir en la sociedad con un alcance mucho más amplio del que se plantea en la Constitución del Ecuador.

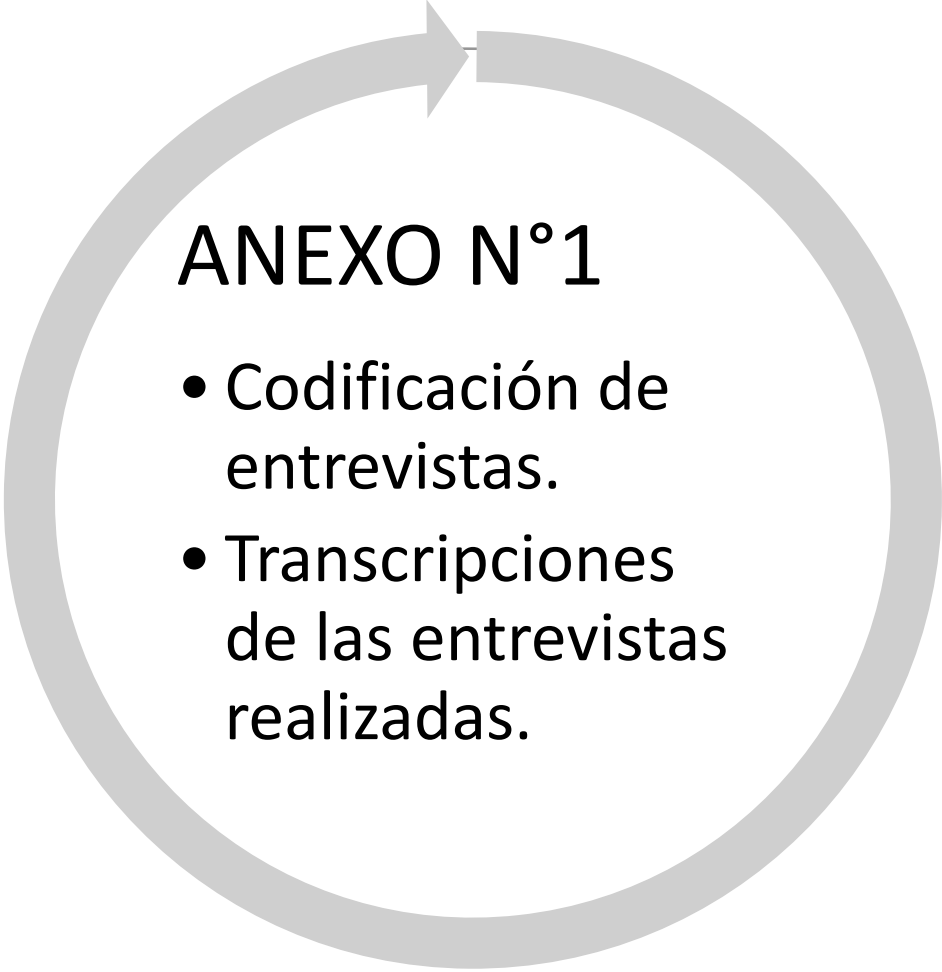
- Por el tiempo que aún resta, como estado miembro de UNASUR, el Ecuador, debería usar este tipo de espacios para generar estrategias de gobernabilidad en la región de manera que puedan sobrellevar de mejor manera el flujo migratorio venezolano, o en su lugar reforzar las iniciativas investigativas que tiene ACNUR para dimensionar el fenómeno migratorio venezolano en el Ecuador y adoptar medidas que se permitan la tutela del derecho a la salud.
- En esta disertación, se usaron los indicadores de progreso del derecho a la salud analizado como un DESC, sin embargo la falta de información oficial de cuantas personas de nacionalidad venezolana han sido atendidas por el Sistema Público de Salud no permiten consolidar un criterio de desarrollo de este tipo de indicadores que podrían evitar la responsabilidad estatal frente a una vulneración de derechos, ya que se estaría monitoreando paulatinamente como se está materializando el derecho a la salud de los migrantes.
- Sin duda alguna la Corte Constitucional debería efectuar un análisis para desarrollar el contenido esencial del derecho a migrar y como se puede lograr la garantía de los derechos humanos en ese contexto; de esta manera se puede evitar vulneraciones de derechos y se puede lograr el cumplimiento las obligaciones internacionales del Ecuador en materia de salud.
- El aporte de esta tesis es determinar que existen herramientas dentro del ordenamiento internacional e interno del Ecuador que permiten optimizar la actuación del Estado. También el recopilar y sintetizar las obligaciones mínimas

para el goce efectivo del derecho a la salud y el derecho a migrar, la importancia de lo antes mencionado es la difusión de estas herramientas jurídicas mediante la academia para reformular algunas políticas públicas y legislativas para precautelar los derechos de los migrantes.

- Por lo expuesto, la recomendación final es desarrollar con mayor profundidad los estándares e implicaciones de la ciudadanía universal, en conjunto con ello, realizar un análisis de las normas infra constitucionales como la Ley Orgánica de Movilidad Humana con el fin de determinar si sus disposiciones guardan coherencia con el texto constitucional.

La falta de coherencia en ciertos postulados normativos como los relativos a las exigencias de un seguro de salud para gozar del derecho a la salud integral, que han ofrecido ser garantizados por parte del estado en el artículo 32 de la Constitución en la que se habla de salud y educación gratuita; en concordancia con lo reconocido en el artículo 6 del mismo cuerpo normativo que contempla que no existirán diferencias entre el trato a nacionales y extranjeros.





## ANEXO N°1

- Codificación de entrevistas.
- Transcripciones de las entrevistas realizadas.

**Tabla N°1**  
**Codificación de las Entrevistas a Especialistas**

| <b>N°</b> | <b>Entrevistado</b> | <b>Fecha de la entrevista</b> | <b>Profesión</b>                            | <b>Nacionalidad</b> | <b>Código de la entrevista</b> |
|-----------|---------------------|-------------------------------|---------------------------------------------|---------------------|--------------------------------|
| 1         | Oscar Padrón        | 26 de febrero del 2019        | Abogado                                     | Venezolana          | OP-V-2019                      |
| 2         | Jenifer Aguilar     | 09 de marzo de 2019           | Asesora en Servicio Jesuita para Refugiados | Ecuatoriana         | JA-E-0919                      |
| 3         | Anónimo             | 8 de mayo de 2019             | Funcionaria de la Defensoría Pública        | Ecuatoriana         | DP-E-0819                      |
| 4         | Humberto Ramírez    | 18 de mayo de 2019            | Voluntario en Uniendo Voluntades            | Venezolana          | HR-V-1819                      |

**Elaborado por:** Myriam Montúfar.

## Transcripción de entrevista a especialista N°1

**Código: OP-V-2019**

**Fecha de la entrevista:** 26 de febrero del 2019

**Lugar de la entrevista:** Quito

**Tiempo de duración de la entrevista:** 1 hora y 14 minutos

**Persona entrevistada:** Oscar Enrique Padrón

**Entrevistador:** Mauricio Burbano y Myriam Montúfar.

**Cargo / función de la persona entrevistada:** Abogado/ Ingeniero

**Categorías / palabras clave resultantes de la entrevista:** Asesoría legal para venezolanos, regularización migratoria, título profesional, visas de amparo, antecedentes penales migratorios, seguro de salud, documento de viaje.

**P =** ¿A cuántos venezolanos han asesorado en el Ecuador?

**R =** en lo privado 200 y en lo público se mantienen chats en los cuales se asesoran alrededor de 5000 personas. Se hacen carteleras de preguntas y respuestas para darles información rápido a personas que no son abogadas puedan manejar. También se atienden algunos casos específicos.

**P =** ¿cuáles son las dificultades más frecuentes de los venezolanos para su regularización migratorio?

**R =** la ley anterior si penalizaba el estado de ilegal acompañados de persecución, la comunidad más perseguida fue la cubana y las deportaciones masivas. La nueva Ley Orgánica de Movilidad Humana consagra principios de ciudadanía universal y plantea a la migración como un derecho humano en concordancia del art.9 y art.11 de la Constitución de la República del Ecuador, referente a la igualdad de los derechos entre extranjeros y nacionales: existen algunas excepciones en cuanto a los derechos políticos que no son plenos hasta los 5 años de residencia. O en el laboral para concursar a un cargo público pero si puede trabajar bajo contratos temporales.

**P =** ¿Qué ocurrió cuando existió el cambio de legislación en temas migratorios?

**R =** Se estima que cada 3 meses existen unas resoluciones interministeriales o decretos y cambian la estructura de requisitos al igual que el proceso y de ese modo se pierde la regularización y se convierte en irregular. La ley migratoria anterior contemplaba la visa profesional para tiempo indeterminado los documentos habilitantes para acceder a la visa es el título profesional, además el pasaporte vigente y el pago de \$250 en el 2015 y duraba alrededor de 2 semanas. En la nueva ley no existe esa visa sino es una categorización de la

visa convenio pero no una categoría específica y cuesta alrededor \$400 frente a la visa de UNASUR que cuesta \$250, además el valor de otros documentos legales.

El cambio de legislación no se generó el reglamento y existió una discrecional para pedir ciertos requisitos y en otras zonales otros requisitos.

**P** = ¿Qué sucede con las visas de amparo para los hijos de venezolanos en condición regular?

**R** = Una experiencia personal cuando el entrevistado trajo a su hija para un amparo; El art.85 determina los requisitos para la visa permanente en el que pide que se acredite movimientos bancarios o contrato de trabajo o un depósito bancario, de lo que se deduce que es opcional. Sin embargo se interpreta que son necesario los 3 documentos.

El funcionario podrá pedir un documento para profundizar la veracidad de la información como RUC, declaración de impuestos personal. Es la discrecionalidad que deja en indefensión a las personas. Además la misma ley determina que cada caso es particular en materia migratoria aun cuando sea tema familiar. El encuentro familiar no se aplica directamente si existe más de un hijo los documentos que van a ser amparados por el padre o madre se ingresan a cada carpeta un movimiento migratorio, en ningún caso un movimiento migratorio por todos los hijos.

**P** = ¿Qué sucede con el tema del seguro de salud?

**R** = Antes la gente presentaba seguros con un registro preliminar del IESS después solamente quedaron los seguros privados. Al inicio aceptaban cualquier seguro después dieron una lista de aseguradoras y solo se aceptaban los seguros de las que estaban en esa lista. Las ofertas económicas de seguros de salud ya no eran una opción para los venezolanos, siendo que el estado ecuatoriano pide como requisito interno, es el estado mismo el que debería dar las facilidades para inscribirse en el seguro social público únicamente con el número de pasaporte, como era con la antigua ley migratoria

**P** = ¿Qué sucede con el documento de viaje?

**R** = el art.3 y el art83 de la LOMH que la persona sudamericana puede ingresar con una cédula de identidad para solicitar su carta andina. El ministro de interior a través de una resolución determino que el ingreso al país era obligatorio el pasaporte. La intervención de la Defensoría del Pueblo frente a esto opto por pedir la certificación de la cédula de venezolanos, estos documentos deben ser apostillados. Venezuela es un estado fallido con las instituciones desarticuladas completamente es casi imposible obtener un documento apostillado.

Un pasaporte en Venezuela cuesta alrededor de \$2000 y las apostillas en un valor de \$200. El Ecuador en su ley reconoce que las personas no pueden ser devueltas cuando están de salida, solicitar los antecedentes penales choca con la ley pero las resoluciones de carácter administrativo están en la práctica por encima de la ley orgánica.

**P** = Frente a los sucesos de violencia en Ibarra ¿Qué pasó con la exigencia de los antecedentes penales?

**R** = En base a la resolución 001 del 2019 en la sexta mesa de movilidad humana la postura del Consejo de la Judicatura sobre el tema argumentativo de esa resolución fue totalmente deficiente en la que se promueve xenofobia, ya que no se solicita el antecedente penal para

todos los extranjeros solo para los venezolanos. Por vía de hecho se va a dejar pasar a las mujeres y a los niños con una partida de nacimiento.

La resolución 2 presenta tres posibilidades de no presentar los antecedentes penales. La primera circunstancia es cuando la consanguinidad hasta el 4 grado y en segundo grado de afinidad era ecuatoriano podían pasar los venezolanos sin antecedentes penales. El segundo caso es si el venezolano contaba con una visa tampoco se les pide antecedentes penales. La tercera es la que considere el funcionario en la puerta de entrada al Ecuador únicamente en los casos especiales, se evidencia la discrecionalidad. Se deja pasar a los niños, niñas adolescentes, los discapacitados y a los mayores de 65 años de edad.

**P** = ¿Cuáles son los requisitos o documentos extras para solicitar la visa con la LOMH?

**R** = primero el procedimiento para acceder a la visa se hace una cita y ciertos requisitos que es el pasaporte vigente, los antecedentes penales en ese caso los requisitos adicionales son el registro migratorio que cuesta \$5 y la inscripción cuesta \$50, pero se solicita de inmediato el pago completo es decir los \$200 de la visa y los \$50 de la inscripción.

Una vez que se obtiene la visa el otro procedimiento es solicitar la cédula, si se pasa más del tiempo previsto la cédula se les otorga por un año y no por dos años. Los requisitos para solicitar la cédula son los siguientes el seguro de salud privado de cobertura total y el más barato cuesta \$45, el empadronamiento cuesta \$10, y el movimiento migratorio \$5, además entre carpetas, copias a color se suma. Al final a visa y la cédula terminan costando como \$340.

**P** = ¿Cuál es el mayor obstáculo para acceder a la regularización migratoria?

**R** = el primer obstáculo que tiene la persona es al momento de la entrada es decir que la persona debe ingresar por un punto de control. Algunos funcionarios no les sellan la entrada si no cuentan con antecedentes penales. El estado ecuatoriano está obligado por ley a recibir las solicitudes de protección para entregarle la carta andina, el mismo que es un ticket que de paso se va borrando, la protección le cubre por 90 días, es decir un registro de entrada. El comprobante como se borra no deja constancia de la protección por no contar con la entrada cierta. Existen casos que si se hace la solicitud de acogida el estado ecuatoriano debe aceptar Frente a una situación de riesgo o de huida se presenta la solicitud con pruebas de persecución y entrevistas.

Lo que ocasiona que las personas busquen otro tipo de entradas y se presta para que algunas personas falsifiquen el documento de entrada y cobren por ello, cuando las personas de buena fe presentan estos papeles al creer que son válidos las autoridades les detienen en flagrancia por falsificación de documentos, por otro lado también se ha visto que algunas mujeres se encuentran bajo redes de prostitución forzada, el tema laboral se precariza para los venezolanos.

El segundo elemento es que el documento base que se solicita que es el pasaporte y el antecedente penal no lo está generando Venezuela, se generó un acuerdo entre la embajada del Venezuela y la cancillería del Ecuador acordaron que se emitieran apostillas aquí revisadas por el consul. El consulado por generar el antecedente penal en el Ecuador cuesta \$50 apostillado.

En el Ecuador existe un embajador de Venezuela no tiene la potestad de emitir apostillas, además la plataforma que genera los antecedentes penales va a cambiar en Venezuela por lo mismo no es fácil obtener los antecedentes penales ni en Ecuador ni Venezuela

**P** = ¿cuál es la petición para el gobierno del Ecuador para la regularización?

**R** = en el Ecuador existen resoluciones diplomáticas que buscan soluciones a largo plazo que no se adecuan a la realidad social, además implementar medidas que protejan a las personas y al estado ecuatoriano. Se solicita un control con la INTERPOL, es decir se ingresa el número de cédula para verificar los antecedentes penales, tal como se lo hace en Perú.

El sistema venezolano si genera antecedentes penales en una computadora se puede ver si existe o no sin necesidad de una apostilla. El estado debe otorgar una entrada cierta con un trámite más sencillo y no ayuda al pueblo ecuatoriano, porque genera precariedad de empleo, baja de sueldos y toda la cadena de distorsión. Sin ese documento no le habilita a la solicitud de una visa de protección.

Que existan ciertos controles alternos como el de INTERPOL, los antecedentes penales sin apostillado, que traigan cédula o el documento de viaje. La cédula venezolana es un papel que no tiene seguridad de autenticación, por lo mismo no es el mecanismo más recomendado de control.

La asamblea de Venezuela aprobó la prórroga de 5 años para la vigencia del pasaporte a través de una resolución. Estas medidas la aceptan países como Perú, Colombia y Chile.

**P** = ¿Qué pasa con el reconocimiento de los títulos profesionales?

**R** = El SENECYT cambia cada 3 meses los requisitos para el reconocimiento los títulos, de manera que dificulta el ejercicio de la profesión de ciudadanos extranjeros. La ley dice que los estudios son reconocidos de ciertas universidades sin embargo la Carta de un director del Consejo de la judicatura establece que se deben homologar los títulos.

Si son títulos de otras universidades que no constan en la lista se someterán al análisis de un comité y aquellas universidades de modalidades de estudios abiertos o prácticas que no tienen compatibilidad con las carreras que existen en el Ecuador se someten a una homologación. Se puede presentar a un examen complejo o integral cuando las mallas se parecen en el contenido del pensum en un 75% si en el examen la nota no supera el 7 /10 si no aprueba las materias deberá cursarlas en la universidad ecuatoriana, una vez cumplido con este requisito se le homologara el título.

**P** = ¿Las medidas regulatorias afectan a los ecuatorianos que han estudiado en el extranjero?

**R** = en los años 90 migraron bastantes ecuatorianos a Venezuela, pero frente a la situación grave de Venezuela optan por enviarles a sus descendientes al Ecuador. Por un lado Venezuela no les deja salir pero en el aeropuerto se les pide los antecedentes penales. Se resolvió en la sexta mesa de movilidad humana para que no se pida el antecedente penal en las aerolíneas y les permita viajar al Ecuador.

En cambio en Colombia la cédula de identidad más el certificado de nacimiento y se procede a realizar el trámite de una visa de amparo, lo que no ocurre en el Ecuador.

**P** = ¿Qué derecho esta vulnerado al momento de la visa del amparo para los hijos de migrantes retornados?

**R** = los requisitos y documentos para que sean válidos en el Ecuador deben estar apostillados sin embargo no es posible ya que Venezuela es un estado fallido y no puede emitir apostillas. Para el retornado que viene en situación de minusvalía, por lo tanto hay que buscar un ordenamiento jurídico que reconozca a los hijos de los retornados ecuatorianos.

Los consulados ecuatorianos en Venezuela están cobrando en dólares cuando la moneda oficial es el bolívar, entonces dificulta la obtención de los documentos apostillados.

### **Transcripción de entrevista a especialista N°2**

**Código:** JA-E-0919

**Fecha de la entrevista:** 09 de marzo de 2019

**Lugar de la entrevista:** Guayaquil

**Tiempo de duración de la entrevista:** 24 minutos y 36 segundos

**Persona entrevistada:** Jennifer Aguilar

**Entrevistador:** Mauricio Burbano y Myriam Montúfar.

**Cargo / función de la persona entrevistada:** Servicio Jesuita Refugiados

**Categorías / palabras clave resultantes de la entrevista** objetivo del SJR, perfil de migrantes atendidos, refugio, derecho a la vivienda, arriendo, acogida de migrantes en Cuenca, participación institucional del SJR, migración profesional.

-----  
**P** = ¿Cuál es el perfil migratorio que atiende el SJR?

**R** = la atención psicosocial y la población objetiva que se atiende es población venezolana no llega mucha población colombiana a Guayaquil a diferencia de las otras localidades en frontera donde llegan colombianos y venezolanos. Mi experiencia durante estos 7 años me ha permitido ver distintos tipos flujos migratorios. En octubre del 2018 se abrió la oficina se hicieron conexiones con las instituciones públicas, el albergue de transito es el escenario que les permite visualizar las características de la población y sus necesidades.

Al inicio el flujo migratorio era constante y alto. La población estaba en tránsito para Perú, Chile. Había mucha afluencia de personas que se direccionaban a Perú por el permiso de trabajo que se les otorgaba. Después de eso la población ya no era de transito sino se quedaba en el Ecuador buscando la integración. Para los meses de diciembre se evidencio un retorno de los migrantes venezolanos a Ecuador debido a que las oportunidades laborales disminuyeron casi en su totalidad. Guayaquil es una de las ciudades más grandes del Ecuador y hay mucha actividad informal por parte de los venezolanos de venta de gelatina, postres, arepas, caramelos, etc.

De la población que se atendió desde octubre hasta marzo del 2019, al inicio las personas no llegaban con el tema de regularización. En las provincias de cuenca existía una población más regularizada que en Guayaquil. Desde diciembre existe más interés en la visa humanitaria para la regularización migratoria de los venezolanos.

Los precios de arrendamiento en Guayaquil son accesibles para nacionales y extranjeros. Otra de las ventajas que presenta Guayaquil es que al momento de arrendar una casa o una habitación para dormir no se les pedía garantía o el depósito de un mes adicional de renta. Sin embargo debido a los sucesos de violencia por parte de venezolanos ocurridos en el mes de Enero ocasionaron en la población guayaquileña actitudes de xenofobia.

**P** = ¿Cuál es el valor aproximado para un arriendo en Guayaquil?

**R** = antes un arriendo en las partes periféricas de Guayaquil se podría encontrar un departamento en \$100 que constaba de dormitorio, sala comedor y cocina. En el centro estaba arriendos en \$350 de una habitación con baño privado y otro espacio. En la actualidad en Mapasingue, Alborada, El Limonal, Sauces, Urdesa, los cuartos están en \$200 dólares y las personas que las rentan les piden dos meses de alquiler. Estas medidas dificultan el acceso a una vivienda ya que las personas no tienen para pagar el mes completo de arriendo menos aun los dos meses de garantía que exigen los arrendadores.

**P** = ¿Los sucesos de Ibarra afectaron a la población venezolana en Guayaquil?

**R** = después de lo ocasionado en Ibarra, nosotros viajamos a Cuenca había población que llego al espacio a hacer catarsis, los niveles de angustia fueron muy altos. La población venezolana que residía en Cuenca lloraba mucho debido a los despidos, los desalojos de la vivienda por su nacionalidad. Incluso en Loja también hubo personas que no acudieron a esos espacios del SJR por los controles migratorios. En Machala es otro panorama en donde la población venezolana están en situación de calle es decir de mendicidad, por lo mismo pastoral ha decidió abrir un centro de acogida para mitigar esta situación. Sin embargo las situaciones son distintas dependiendo de las localidades.

**P** = ¿Cómo es la acogida de la población venezolana en Cuenca?

**R** = En Cuenca son mucho más cerrados para la acogida de población migrante. La mayoría de venezolanos son el estado de Táchira que tiene frontera con Colombia. La población venezolana que llegó a Cuenca migró porque era una migración en cadena, para buscar tranquilidad sin niveles altos de violencia. Los venezolanos buscan climas similares a los de su país de origen.

**P** = ¿Cuáles son las dificultades para la regularización migratoria en el Ecuador?

**R** = los documentos apostillados se convierten en un obstáculo para la regularización e incide en que las personas transiten de manera irregular. Los costos de regularización migratoria de \$788 dólares más \$200 se convierten en imposibles de cumplir. Otros han optado por sellar salida en la frontera después de un lapso de 180 días y sellar la entrada al otro país para regresar al Ecuador de manera irregular. Después esperan 180 días y regresan a Perú o Colombia para sellar su salida y nuevamente ingresar al Ecuador.

Existe un abogado venezolano en la ciudad de Guayaquil que cobra \$500 por la visa consular del Perú cuando cuesta \$250. En Perú existe más facilidad de acceder a la visa UNASUR que

en el Ecuador. Desde febrero se dan casos en los que llegan personas con doble nacionalidad venezolana y colombiana, estas personas prefieren entrar con nacionalidad colombiana. Ellos van al Ministerio de relaciones Exteriores a solicitar el refugio, son negadas estas solicitudes de manera general.

**P** = ¿El flujo migratorio venezolano en la actualidad responde a una migración profesional?

**R** = la respuesta es no, antes la población venezolana que migraba estaba preparada con una profesión. La población de octubre era de licenciados además contaban con estudios de tercer nivel, para ellos la integración es aún más difícil debido al despojo profesional, pocos logran conseguir un trabajo en lo que estudiaron. Para diciembre el flujo migratorio era de bachilleres y técnicos y en la actualidad la mayoría de migrantes venezolanos únicamente ha terminado la primaria. Todos los migrantes venezolanos saben leer y escribir por lo que se demuestra el bajo nivel de analfabetismo en comparación con los flujos migratorios colombianos.

**P** = ¿Cuál es la participación institucional del SRJ?

**R** = Guayaquil es una provincia independiente en donde existen dos mesas de movilidad humana una que es llevada por el CDH y otra por la cancillería. La articulación de las diversas organizaciones se lleva a cabo por el Consejo Noruego, que se encuentra en las oficinas de Hayas, el ACNUR, la cruz roja, el CDH.

Nosotros trabajamos con el resto de organizaciones para derivación, acompañamiento y seguimiento de casos, asistencias complementarias si la población ya ha sido atendida antes. La finalidad de las organizaciones es que la población venezolana logre integrarse de mejor manera a la ciudad de Guayaquil. El trabajo de SJR ha brindado mucho aporte a la población en movilidad humana se convierten en un referente con los servicios de asistencia y acompañamiento. La amplitud de atención a la población migrante es el plus que tiene el SJR.

### **Transcripción de entrevista a especialista N°3**

**Código:** DP-E-0819

**Fecha de la entrevista:** 8 de mayo de 2019

**Lugar de la entrevista:** Quito

**Tiempo de duración de la entrevista:** 52 minutos 20 segundos

**Persona entrevistada:** Funcionaria de la Defensoría Pública

**Entrevistador:** Mauricio Burbano y Myriam Montúfar.

**Cargo / función de la persona entrevistada:** Encargada de los asuntos de movilidad humana.

**Categorías / palabras clave resultantes de la entrevista** Política migratoria restrictiva, inadmisión de personas en los aeropuertos, cambios en la política pública migratoria,

deportación, colaboración entre instituciones públicas y privadas en temas de movilidad humana, asesoría y patrocinio legal a migrantes.

---

**P** = ¿Qué es la integración de personas extranjeras en el Ecuador?

**R** = la defensoría pública es un órgano autónomo de la Función judicial por el mandato constitucional de brindar patrocinio jurídico, asesoría y asistencia a todas las personas principalmente a las que se encuentran en situación de vulnerabilidad. Desde 2016 se brinda una atención especializada en movilidad humana. Como política institucional lo que se trata es disminuir las brechas de desigualdad y evitar la vulneración de derechos de estos grupos de personas con derechos específicos.

Como integración no tenemos una política definida, sin embargo en el área de movilidad humana procuramos brindar asistencia gratuita a las personas que se encuentran en situación de vulnerabilidad debido a su condición específica de persona de movilidad humana. Tenemos dos campos grandes, el primero personas con necesidad de protección internacional y las personas que se encuentran en el territorio ecuatoriano en situación irregular.

Lo que se busca es que las personas al contar con documentación básica en mis palabras es que la persona que es invisible para el Estado pueda ser visible como una persona. El brindarle el patrocinio para regularizar su documentación es el inicio para que puedan ejercer otros derechos como el trabajo, educación, salud.

**P** = ¿Cuáles fueron los cambios en la política pública de movilidad humana en el año 2016?

**R** = Entiendo yo que la defensoría pública a partir del 2014, empiezan a brindar atención a migrantes únicamente en procesos de deportación porque ese proceso estaba regulado por la anterior Ley de Migración. Este proceso era híbrido es decir no era totalmente administrativo ni judicial. La autoridad que resolvía ese proceso era el juez de contravenciones y por lo tanto la defensoría tenía la obligación de asistir a todos estos procesos de deportación.

La defensoría pública firma un convenio con el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para Refugiados con miras a ampliar esta atención jurídica a otros grupos vulnerables en movilidad humana. Se tomaba en cuenta que dentro de los procesos de deportación existían personas con la necesidad de protección internacional.

En el 2016 sucede que la defensoría pública, antes tenía personas a contrato y debía realizar concurso público como defensores públicos titulados en este cambio se implementa la línea de atención específica en movilidad humana. Cuando yo ingreso a la defensoría pública no tenía ningún caso, no venía gente a la oficina de mi iniciativa propia empecé a irme al hotel Carrión la mayoría de casos eran de personas que ya tenían su sentencia y que únicamente estaban esperando que les deporten.

Por iniciativa empecé a trabajar en esta línea y me iba al hotel Carrión y yo les decía que traigan a una persona que quiera hablar y le traían, la estructura de ese lugar es como un hotel

pero con resguardo policial, en la parte de atrás estaba el área administrativa y en la sala de estar estaban los policías y se les pedía que llamen a alguien para ayudarle decían que no ha entrado nadie o traía a personas que tenían ya su sentencia y no necesitaban ayuda legal.

Busque estrategias para obtener de los policías el listado de las personas que se encontraban en el hotel Carrión ya tenían una resolución para que estén en libertad pero porque no se les notifico formalmente no podían salir por lo que yo, logre conocer a varias personas con casos similares para activar los procesos de deportación o mecanismos de protección jurisdiccional en caso de ser necesarios.

Había un señor que consumía marihuana por cuestiones de salud y busca conseguir esta planta para sus dolores fuertes, él no sabía que en el Ecuador no podía poseer estas sustancias sujetas a fiscalización se le otorga una pena de 8 meses, después de cumplirla debía ser deportado a su país de origen. El último periodo del hotel Carrión cuando ya se promulga la Ley Orgánica de Movilidad Humana en el 2017 que desaparece el hotel pero las personas que estaban ahí debían salir, se logró trabajar hasta que se cerró y no quedo nadie.

La defensoría pública participo en la elaboración de la ley para que se implementen los procesos migratorios bajo un debido proceso, el derecho a la defensa es un derecho humano. También se consagra que debían ser asistidos por la defensoría pública con abogados gratuitos dentro de los procesos migratorios; en ese momento cambia nuestra línea de atención con la implementación de la nueva ley a personas solicitantes de refugio, apátridas, personas de inadmisión en las zonas de aeropuerto, deportaciones.

La defensoría ampliamos la atención para apátridas, refugios, solicitantes de refugio, inadmisión en aeropuerto por mandato legal y el servicio se fortalece me atrevo a decir que había un equipo de trabajo y como institución se hace visible con su servicio, a partir del 2016 existía el equipo y la voluntad política para trabajar en temas de movilidad humana es por ello que la defensoría pública se hace visible con esta línea de atención.

**R** = ¿Qué es la inadmisión en aeropuerto?

**P** = según la nueva ley de movilidad humana la persona que no cumpla con los requisitos o que encaje en una de las causales para no ingresar al Ecuador, estaría inadmitida. Existen 7 causales para negarle el ingreso a una persona, es una institución que puede ser criticada a la luz de los derechos humanos.

**R** = ¿Cuáles son las instituciones públicas que colaboran con la Defensoría Pública?

**P** = en los procesos de refugio y apátridas se debe colaborar directamente con la cancillería ya que es la autoridad rectora en movilidad humana y a su vez con el Ministerio del Interior, debido a que hay varias personas que vienen con necesidad de protección internacional pero llegan por el aeropuerto en este caso la autoridad encargada en esa zona es migración por el Ministerio del Interior. La ley manda que deben notificar a la defensoría pública en dos causales para garantizar el debido proceso, pero esto en la realidad no pasa. La institucional pública en sí, con cancillería si se ha podido trabajar de manera coordinada en algunos temas o procesos de refugio.

En cambio, por otro lado si existen puntos de confrontación pero no a nivel institucional. Yo como especialista en esta área me atrevo a decir que somos peleados en tema de visas, a mi criterio aplican políticas restrictivas y discriminatorias. Con migración nuestro conflicto es por las zonas de aeropuerto y los procesos de inadmisión de personas extranjeras. Migración no se atreve a realizar procesos de deportación, pero existen los controles en la calle en donde se establecen multas de acuerdo a la Ley Orgánica de Movilidad Humana, no establece cobros ni excepciones.

Por lo mismo esto se regulo a través de un acuerdo ministerial N° 0907 POR PARTE DEL Ministerio del Interior el 16 de febrero del 2018. Ahí se especifica a quienes van multar y sus excepciones.

**R** = ¿Cómo se relacionan las ONGs y los gobiernos locales con la defensoría pública en temas de movilidad humana?

**P** = yo puedo dar información de antes cuando teníamos un defensor titular, las personas encargadas para realizar este tipo de relaciones estaba encargado por 3 personas, existía una coordinación con el Consejo Noruego. En este punto las organizaciones consideran que una institución del Estado como la Defensoría Pública tiene más peso en incidir en esta temática porque hicimos un buen trabajo para obtener este reconocimiento, antes se procuraba las alianzas con sectores estratégicos para fortalecer el servicio.

Con el GAD Pichincha nos remitían casos cuando identificaban gente que necesitaba el patrocinio legal. Ahora con las nuevas autoridades no conozco que se está haciendo, sin embargo la línea de atención si ha bajado su calidad porque inicialmente se quería que la línea de atención se amplié para el asesoramiento de las personas migrantes, en otras provincias. El servicio se amplía únicamente por la unidad de atención a víctimas para Guayaquil y Quito por ser las provincias que cuentan con más defensores públicos capaces de cubrir con este servicio. Las unidades de atención a víctimas, en las otras provincias no se cuentan con este servicio especializado en movilidad humana.

Desde mi percepción las personas que están a cargo de ampliar el servicio no tienen experiencia en movilidad humana por lo que no ponen interés en la atención de su caso, porque son especialistas en otros temas y no les gusta la línea de atención de movilidad humana.

**R** = ¿Cómo afectan los ajustes presupuestarios en la acción de la Defensoría Pública?

**P** = nosotros como defensores públicos desde el 2016 somos titulares significa que no van a contratar a más ni menos, pero ellos no quieren que estén las personas que estuvieron antes por desconfianza o quiere dar otro rumbo a la dirección de estos procesos y me han dicho que nadie es indispensable por lo que se empieza a delegar a otras personas y no está mal pero lo que si no es correcto es delegar estas funciones a personas que no les interesa. Afectan más los cambios de autoridades más que los ajustes presupuestarios más que nada se empiezan a delegar funciones sin ningún tipo de análisis basados únicamente en criterios de confianza. Las personas que no conocen el tema aceptan decisiones que no benefician a las personas por su desconocimiento en el tema.

Yo tengo una sentencia del 2016 donde se le exige que trabaje a migración que trabaje un protocolo conjuntamente con la defensoría del pueblo para garantizar un debido proceso y evitar las detenciones en estas circunstancias, hasta ahora no hemos logrado nada. Yo insistía muchas veces yo podía tomar decisiones porque yo conozco el tema pero ahora no pasa eso porque las personas que están a cargo no manejan el tema y pueden aceptar decisiones que sean perjudiciales para las personas.

**P** = ¿Cuáles han sido los requerimientos en la atención jurídica de migrantes?

**R** = la gente llega con lo que llega puesto y una maleta, con sus hijos y nada más. Actualmente nuestra mayor atención es a venezolanos por el flujo de migración, pero no son los únicos. La mayoría de migrantes que llegan a nuestras oficinas presentan necesidades similares el hecho de ingresar a un país con cultura distinta, la sociedad receptora tienen rechazo. Hablado de Venezuela llegan con mínimas posibilidades de obtener una residencia regular, por lo que han tenido que aceptar trabajos en los que son explotados laboralmente, venta ambulante, vivir con más personas para abaratar costos de arriendo.

La prioridad de los venezolanos es subsistir y tener alimentación, pero su preocupación constante es que migración en cualquier momento les van a multar o deportar. Siempre escuchamos en que por no tener papeles ellos se sienten limitados al acceso de otros derechos. Aun cuando las personas tienen situación jurídica regular no logran conseguir un trabajo remunerado como correspondería. Tienen mucho miedo de que les deporten algunos ya tienen sus hijos estudiando o personas con discapacidad aquí tienen medicina por lo mismo. Pero siempre escuchamos que por no tener papeles se sienten limitados en varios aspectos de su vida.

La población cubana que llega a las oficinas, tienen que obtener visa para ingresar como turistas por lo que entran de forma irregular mostrando posibilidades nulas de obtener una regularización. La población haitiana esta sin poder regularizarse por las limitaciones, la mayoría no tiene educación superior por lo que no pueden acceder a una visa profesional, no tienen relación de dependencia, no hay jubilación, han logrado regularizarse las personas que han tenido hijos en el Ecuador por una visa de amparo.

Los colombianos son más sencillo, según la lógica de cancillería es más probable que admitan a trámite una solicitud a trámite de colombianos que de venezolanos. Para Colombia por el tema de fronteras y también como es más cerca tienen facilidad de llegar y presentar solicitud de refugio se establecen en el país, en caso de que exista denegación pueden impugnar el costo de cualquier visa para ellos es el de \$50 para venezolanos es de \$250 o \$300 dependiendo de la visa.

A los colombianos están exentos de multas, su consulado no les niega documentos, el apostillado es virtual por lo que es mucho más probable que ellos puedan integrarse en el Ecuador, su consulado no les niega documentos, el antecedente penal es electrónico y apostillado de igual manera, más allá de la xenofobia que exista legalmente es sencillo integrarse para ellos.

Después de la firma de la paz con Colombia, hasta cuando yo recibía las atenciones llegaban mujeres lideresas comunitarias, mujeres empoderadas que sus poblaciones si hacían activismo y eran perseguidas, si empezaron a llegar. Las personas nos contaban como está cambiando el panorama del conflicto porque en las zonas que dejaron abandonadas llegaron nuevos grupos sin piedad, los usuarios siempre dicen que Colombia es muy disto de Ecuador allá no se puede caminar tranquilos por la calle, aun cuando son zonas residenciales pero no se involucran en el conflicto.

**P** = ¿Cuál es el reto de la Defensoría Pública para promover una mayor integración de migrantes?

**R** = Yo considero que en Ecuador cuando maneja una política restrictiva en contra de los migrantes por ejemplo la exigencia de pasaportes, el pasado judicial esto nace de un decreto presidencial con lo sucedido en Ibarra, se pretendía que con la exigencia del pasado judicial se disminuya el número de femicidios en el Ecuador, yo en mi cabeza buscaba la conexión entre las dos cosas pero aún me hace cortocircuito porque en el Ecuador sigue existiendo femicidios.

Ahí se puede observar como la política va determinando la vigencia de los derechos, yo considero que existe una violencia institucionalizada hacia los migrantes y ese es el mayor reto de la política estatal; la transformación debe incluir a la función ejecutiva pero con un control por parte de otras instituciones para eliminar la xenofobia desde el discurso presidencial.

El gran reto es educarnos con política pública, también el tema de nacionalidades que hace que la gente reproduzca comentarios xenófobos. Desde el discurso eliminar el tema de nacionalidades y reconocer al otro como un ser humano porque desde ahí parte la integración.

#### **Transcripción de entrevista a especialista N°4**

**Código:** HR-V-1819

**Fecha de la entrevista:** 18 de mayo de 2019

**Lugar de la entrevista:** Cuenca

**Tiempo de duración de la entrevista:** 1 hora 3 minutos y 58 segundos

**Persona entrevistada:** Humberto Ramírez

**Entrevistador:** Mauricio Burbano y Myriam Montúfar.

**Cargo / función de la persona entrevistada:** Abogado / Voluntario en Uniendo Voluntades

**Categorías / palabras clave resultantes de la entrevista** Xenofobia, ayuda al migrante, banco de uniformes, acceso a la educación, acción social, defensa de los derechos de la niñez y adolescencia migrante, colaboraciones de la sociedad civil.

-----  
-----

**P** = ¿Cuáles fueron las motivaciones para viajar al Ecuador?

**R** = Yo soy abogado penalista trabajé mucho tiempo en litigios en Venezuela, yo pertenecía al observatorio legal del Estado de Mérida y nuestra misión era ser veedores de los derechos humanos. En ese lapso vimos muchos casos de violación de derechos humanos yo defendí a varios casos relacionados con los presos políticos, las agresiones físicas de los jóvenes detenidos en las marchas. Por esa labor empecé a recibir amenazas, es así que me quebraron 5 veces los vidrios del auto, eso junto con la crisis económica empezaba a ser precaria.

Cuando amenazaron a mis hijos ahí empezamos a acelerar el proceso para salir del país nos dio temor porque las clases de mis hijos eran suspendidas porque se encontraba al frente del consejo electoral y se realizaban marchas y no podían ingresar al colegio. Es por todo esto que nosotros decidimos venir al Ecuador por vía aérea llegamos a Quito y después ya viajamos a Cuenca, donde residimos actualmente.

**P** = ¿De qué se trata la iniciativa que tú lideras?

**R** = la verdad esto surge a raíz del conocimiento de las ofertas de un curso de inglés que ofrecía la casa del Migrante en Cuenca. Yo me acerco para tratar de inscribirme en estos espacios porque mi oficio es ilustrador gráfico para una plataforma de internet. Yo vi ese curso de inglés como una oportunidad para socializar ellos me informan que ese curso va a cerrarse por la falta de interés de las personas.

Yo hable con la profesora y me comprometí con ella para buscar personas en situación de movilidad humana para el curso de inglés. Yo comencé a difundir la información y al día siguiente estaban 100 interesados. Desde aquel día me empiezo a involucrar en los cursos, y conozco de la iniciativa de venezolanos migrantes por el mundo decido trabajar en este proyecto aportando ideas basadas en las necesidades propias de los venezolanos.

Nos reunimos con la Casa del Migrante y surgió este proyecto de Uniendo Voluntades empezamos un grupo de 10 personas ahora somos más de 40 voluntarios. Nosotros tenemos Facebook e Instagram. Decidimos trabajar en 5 líneas de acción la primera asesoría legal para regularizar su situación migratoria, segundo formar a las personas en oficios mediante talleres o cursos que les permita trabajar, la tercera actualizarles en docencia, la cuarta es el área de salud es decir médicos internistas, psicólogos, enfermeros, terapias alternativas de Venezuela nuestra idea es dar prevención a la sociedad, la cuarta es la de niñez y adolescencia para hacer vinculación con las instituciones y erradicar prácticas que vulneren los derechos de los niños además de la xenofobia contra los venezolanos, la última línea de acción es acción social para que la gente done su ropa y hacemos jornadas para regalar la ropa.

Yo asisto al consejo de participación cantonal como movilidad humana se evidencia que solo existen 48 departamentos consejería estudiantil y 466 centros educativos por lo que resulta ineficaz. Los docentes ecuatorianos les dieron la responsabilidad de educar a los niños especiales dentro de sus aulas y reciben a los niños venezolanos con ciertas peculiaridades entre ellas es que son más contestones, gritan más, escandaloso eso no es bien recibido por el docente porque nunca tuvo la formación para enfrentar esa situación. Por lo que se le sanciona administrativamente al docente solo que no sabe qué hacer en esta situación.

Nosotros proponemos llevar a cabo un proyecto piloto a cargo de especialistas en 15 centros de educación con las autoridades y docentes sobre estrategias y manejo de las situaciones de

movilidad humana y xenofobia. También para fomentar la integración se dieron cursos de inglés para niños y jóvenes migrantes, además tutorías en materias como matemáticas, física y química existían 94 niños en un lapso de 6 meses.

Arrancamos con el proyecto del banco de uniformes para lograr que a través de las iglesias se puedan hacer la solicitud de uniformes usados en buen estado para que cuando inicie el año escolar puedan acudir a donde nosotros. No son nuevos pero si están en buen estado.

**P** = ¿Cuál es la red de colaboración que tiene por parte de la sociedad civil?

**R** = Nosotros hemos logrado el trabajo y muchas organizaciones nos conocen, permite que trabajemos con ACNUR, la comunidad americana, el banco diocesano de alimentos, HAYAS, la pastoral regional es una red completa de personas de buena voluntad.

Con Jesús Vive hicimos una cena de navidad financiada por el representante nos donó \$1000 con el GAD municipal también pudimos brindarles una cena y canastas de mercado para 350 personas venezolanas. Además hubo ropa y juguetes en este momento vamos a celebrar el día del niño y la organización pastoral Jesús Vive lo va a patrocinar.

**P** = ¿Cuál es la red de colaboración que tiene a nivel institucional del Estado?

**R** = hemos tenido una excelente relación desde los espacios que nos han brindado nosotros como uniendo voluntades pertenecemos a la mesa del consejo cantonal de movilidad humana la preside el alcalde conjuntamente están instituciones como el MIES, MSP, Migración, sociedad civil; la mesa zonal la presiden el coordinador zonal 6 y fuimos invitados a la mesa nacional. Tenemos voz y las decisiones que se tomen en la mesa cantonal son vinculantes para el municipio.

Podemos hacer las denuncias de manera directa en las mesas cantonales por lo que las autoridades conocen las necesidades y las carencias que sufre la población venezolana. En la mesa nacional se planteó algunas preocupaciones como el retiro de que Ecuador se retira de la UNASUR y después de 6 meses que tipo de visa se solicita a la población venezolana. Además el otro tipo de visado es más costoso que una visa MERCOSUR.

**P** = ¿Qué opinión tiene acerca de las multas en materia de movilidad humana?

**R** = las multas me parecen excesivas y costosas eso se cuestionó aquello y se pretende una modificación de la ley orgánica de movilidad humana debido a que la multa es mayor a 2SBU.

**P** = ¿Actualmente cuál es el perfil del venezolano que llega al Ecuador?

**R** = hace dos años el venezolano que llegaba traía recursos y el número de venezolanos era más reducido, podíamos hacer el domingo de la venezolanidad estos encuentros les permitía contar sus historias de llegada y desahogarse esa era la necesidad de acogida. Desde que se agravó la crisis de Venezuela las personas que llegan son no profesionales, sin recursos, tienen mayores carencias, están en mayor vulnerabilidad viven de la venta de caramelos o pidiendo limosna.

**P** = ¿La ciudad de Cuenca es de tránsito para los migrantes?

**R** = Un cierto grupo manifiesta que escucharon que Cuenca era una ciudad bonita, tranquila, donde se podía pedir caridad y la gente les daba dinero. Eso hizo que la gente vaya a Cuenca

por considerar que es una ciudad acogedora y organizada como los proyectos que le mencione anteriormente. La visión de los migrantes venezolanos sobre Cuenca hace que migren acá. Otro grupo ha llegado porque tienen a una persona aquí que les puede ayudar a conseguir algún tipo de empleo.

La mayor dificultad que tienen los venezolanos actualmente es en la situación laboral y en materia de derechos vulnerados existe explotación laboral.

**P** = ¿Existe vulneración de derechos humanos a los migrantes venezolanos?

**R** = En lo laboral ya que el venezolano que está trabajando de manera formal o informal se les paga menos o no se les paga porque se aprovechan de la situación irregular de los migrantes. En líneas generales eso pasa además existen casos en los que los empleadores les hacen firmar letras en blanco para evitar que se les denuncie. También se les prolonga los horarios de trabajo sin pagarles lo que correspondería por esas horas extras.

**P** = ¿Cree usted que se les niega el uso de una vivienda por ser migrantes venezolanos?

**R** = Si se les niega pero son casos aislados, normalmente si consiguen arrendar algún lugar en Cuenca. Hablo hasta por mi experiencia no tuve ningún inconveniente para conseguir un lugar a donde vivir.

**P** = ¿Cómo es el acceso a la salud a los migrantes en Cuenca?

**R** = Eso es una cuestión que si está garantizada en Cuenca, va al centro de salud pide su turno y se lo atiende en salud primaria se les da los medicamentos. En materia de salud primaria no existe ningún tipo de problema pero donde sí se evidencian falencias es en la atención médica especializada. El venezolano no tiene acceso al IESS porque no tienen cédula ni una situación migratoria regular. Las atenciones médicas especializadas en el sector privado son muy costosas para los venezolanos, desde la consulta de nefrología esta entre los \$30 a \$60.

**P** = ¿Cuáles son los inconvenientes para la regularización migratoria de los venezolanos?

**R** = la solicitud de antecedentes penales en el Ecuador ya que únicamente se la puede conseguir en Quito o Guayaquil lo que encarece el valor de estos trámites ya que deben gastar en transporte y alimentación. En Cuenca no existe una oficina de Migración y Extranjería. La orden de cedula es otro problema ya que la persona de contar con su seguro de salud adquirido, existe una irregularidad y ellos tienen una lista de seguros económicos que cuesta \$135 para obtener el seguro en SALUD S.A. y en otros seguros van cuotas mensuales desde los \$40.

Una persona en situación de movilidad humana no está en la capacidad de cubrir esos gastos y no pueden obtener su cédula, lo que repercute en que no te puedan afiliar al IESS si consigues un trabajo por lo que termina vulnerando un derecho.

**P** = ¿Ustedes realizan proyectos con otro tipo de organizaciones?

**R** = Nosotros realizamos proyectos con varias organizaciones, con la asociación de afro ecuatorianos desarrollamos un realce de los afro en la comunidad por ejemplo ellos lograron que se pueda culminar el bachillerato de una manera rápido y avalada por el ministerio de Educación, dentro de este proyecto se incluyó a personas venezolanas para que pudieran

acceder a este beneficio. La representante del grupo afro es Mila Aguilar, dentro de este grupo confluyen experiencias de migrantes.

Hacemos actividades en conjunto y sacamos comunicados en conjunto, nos reunimos todas las organizaciones para comunicar a la comunidad ecuatoriana nuestra preocupación por lo sucedido en Ibarra y para recomendarles a los compatriotas venezolanos que no caigan en provocaciones o sobre las críticas de estos actos ya que la violencia puede desencadenar más violencia.

**P** = ¿Usan las redes sociales para la ayuda de migrantes venezolanos?

**R** = Claro nosotros tenemos Facebook nos encontramos como Uniendo Voluntades Ec y lo que más nos comunicamos es por Whatsapp y desde ahí manejamos toda la información y las convocatorias a los eventos por lo que podemos afirmar que existe una gran acogida y respuesta de la comunidad venezolana. Buscamos difundir información, estamos para apoyarnos en lo que podamos.

Las Universidades después de lo sucedido en Ibarra hicieron una manifestación en contra de la xenofobia, decían el homicidio no tiene nacionalidad por lo que se puede rescatar aspectos positivos de los eventos acontecidos.



## ANEXO N°3

- Suspensión provisional de Acuerdos Ministeriales Corte Constitucional 27 de Marzo del 2019.



**CORTE  
CONSTITUCIONAL  
DEL ECUADOR**

**Caso N°. 0014-19-IN**

**Jueza ponente: Daniela Salazar Marín**

**SALA DE ADMISION DE LA CORTE CONSTITUCIONAL.-** Quito D.M.- 27 de marzo de 2019

**VISTOS:** El Tribunal de la Sala de Admisión, conformado por los jueces constitucionales Enrique Herrería Bonnet, Alí Lozada Prado y Daniela Salazar Marín, en virtud del sorteo realizado por el Pleno de la Corte Constitucional en sesión de 19 de marzo de 2019, **AVOCA** conocimiento de la causa N°. **0014-19-IN, Acción Pública de Inconstitucionalidad.** Agréguese al proceso, el escrito y sus anexos de 25 de marzo de 2019, presentado por Gina Benavides Llerena, en su calidad de Defensora del Pueblo encargada.

#### **I. Antecedentes procesales**

1. El 11 de marzo de 2019, los señores Gina Benavides Llerena, en calidad de Defensora del Pueblo de Ecuador encargada; Harold Burbano Villareal, en calidad de Director Tutelar de la Defensoría del Pueblo de Ecuador (DPE); Mario Melo Cevallos, en calidad de Coordinador del Centro de Derechos Humanos de la Pontificia Universidad Católica del Ecuador (CDH-PUCE); José Valenzuela Rosero, abogado del CDH-PUCE; Hna. Leda Reis, en calidad de Directora Nacional de la Misión Scalabrini - Ecuador; P. José García, en calidad de Secretario Ejecutivo de Pastoral Social Caritas Ecuador; Fernando López Forero, en calidad de Director Nacional del Servicio Jesuita a Refugiados - Ecuador; Jorge Medranda, en calidad de Representante de Diálogo Diverso; Mónica Vera Puebla, en calidad de Presidenta de la Fundación INREDH; Efrén Guerrero y David Cordero, abogados defensores de derechos humanos (en adelante, "los accionantes"), presentaron una demanda de acción pública de inconstitucionalidad por el fondo, en contra de: el artículo único del Acuerdo Ministerial N° 000242 de 16 de agosto de 2018; el artículo 1 del Acuerdo Ministerial N° 000244 de 22 de agosto de 2018; el artículo 1 del Acuerdo Interministerial N° 000001 de 21 de enero de 2019; y el Acuerdo Interministerial N° 0000002 de 01 de febrero de 2019 (en adelante, "los acuerdos ministeriales").

2. Las normas impugnadas por los accionantes disponen:

Artículo único del Acuerdo Ministerial No. 000242 del 16 de agosto de 2018:

*"Establecer como requisito previo el ingreso a territorio ecuatoriano la presentación del pasaporte con una vigencia mínima de seis meses previa su caducidad a los ciudadanos de la República Bolivariana de Venezuela, a partir del 18 de agosto de 2018."*

Artículo 1 del Acuerdo Ministerial No. 000244 del 22 de agosto de 2018:

*Página 1 de 11  
DC*

**Caso N°. 0014-19-IN**

*“El ingreso de ciudadanos venezolanos que deseen utilizar no un pasaporte sino su cédula de identidad para entrar en el territorio del Ecuador a través de los puntos autorizados por la Ley, se verificará cumpliendo con la siguiente validación de dichos documentos de identidad por parte de la persona que desee ingresar al Ecuador.*

- a) Con la presentación de un certificado de validez de la cédula de identidad, emitido por un organismo regional o internacional reconocido por el Gobierno del Ecuador; o,*
- b) Con la presentación de un certificado de validez de la cédula de identidad, emitido por las entidades autorizadas al efecto por el Gobierno de la República Bolivariana de Venezuela, debidamente apostillado”.*

Artículo 1 del Acuerdo Interministerial No. 0000001 del 21 de enero de 2019:

*“Requerir a los ciudadanos venezolanos que desean ingresar a territorio del Ecuador además de los documentos establecidos en el Acuerdo Ministerial No. 000244 de 22 de agosto de 2018, expedido por el Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana, la presentación del Certificado de Antecedentes Penales del país de origen, o del país de residencia durante los últimos cinco años, debidamente apostillado o legalizado”.*

Artículo 1 del Acuerdo Interministerial No. 0000002 del 01 de febrero de 2019:

*“No será exigible el certificado de antecedentes penales previsto en el Acuerdo Ministerial 000001 de 21 de enero de 2019, emitido por el Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana y el Ministerio del Interior, en los siguientes casos, a más de lo establecidos en los artículos 2 y 3 de dicho Acuerdo Ministerial 000001 de 21 de enero de 2019 con respecto a los niños, niñas y adolescentes:*

- 1) Personas que acrediten una de las siguientes condiciones:*
    - i. Mantener vínculos familiares hasta el segundo grado de consanguinidad o de afinidad con ecuatorianos que residen en el país;*
    - ii. Poseer una visa de residencia en el Ecuador, válida y vigente;*
  - 2) Los ciudadanos venezolanos de cualquier edad que utilicen el territorio nacional como ruta de tránsito y acrediten poseer una visa o permiso migratorio del país de destino; y*
  - 3) Casos excepcionales determinados por la autoridad de control migratorio competente o a pedido del ente rector del Movilidad Humana en el país”.*
3. El 25 de marzo de 2019, los accionantes presentaron un escrito en el cual se refieren a la importancia y necesidad de la suspensión de las normas inconstitucionales demandadas. Asimismo, adjuntan al mencionado escrito, un CD con la información



**Caso N°. 0014-19-IN**

que a su criterio evidencia las graves afectaciones de derechos que conlleva la aplicación de las normas impugnadas.

**II. Oportunidad**

4. En vista de que la presente acción pública de inconstitucionalidad se interpone por razones de fondo, no está sujeta a plazo de conformidad con el artículo 78 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional.

**III. Pretensión y Fundamentos**

5. En su demanda, los accionantes señalan que los acuerdos ministeriales atentan contra el principio de igualdad y no discriminación, con base en el lugar de nacimiento y el pasado judicial de las personas venezolanas; el cual se encuentra reconocido en los artículos 3 numeral 1 y 11 numeral 2 de la Constitución de la República.
6. Al respecto, indican que, *"...las aseveraciones realizadas públicamente por las autoridades de la Función Ejecutiva, incluyendo el Presidente de la República, persisten en identificar a las personas de origen venezolano con la comisión de delitos (...) El artículo único del Acuerdo Ministerial 242, el art. 1 del Acuerdo Ministerial 244, así como el art. 1 del Acuerdo Interministerial 0000001 imponen a las personas venezolanas la presentación de requisitos adicionales para el ingreso, lo cual, además de contradecir lo dispuesto en el art. 84 de la Ley Orgánica de Movilidad Humana (LOMH) que permite el ingreso y circulación a los nacionales de países sudamericanos sólo con el documento de identidad, genera un trato diferenciado que resulta discriminatorio y atenta contra el principio de la igualdad. Como se lee del propio texto, la medida está dirigida exclusivamente a las personas de nacionalidad venezolana, sin que existan elementos que justifiquen la proporcionalidad de la medida y su pertinencia..."*.
7. Por otra parte, los accionantes manifiestan que las normas impugnadas son contrarias al principio de estado de inocencia, reconocido en el artículo 76 numeral 2 de la Constitución de la República, así como en el artículo 8 numeral 2 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, el artículo 14 numeral 2 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Político, y el artículo 18 numeral 2 de la Convención Internacional sobre los Derechos de los Trabajadores Migratorios y sus Familiares.
8. En este marco indican que, *"...en el momento en que los acuerdos acusados de inconstitucionalidad expresan que la medida es tomada en base a que 'las*

## Caso N°. 0014-19-IN

*autoridades de migración han registrado múltiples casos de adulteración de las cédulas de identidad con las que ciudadanos venezolanos buscan ingresar al Ecuador al amparo de lo dispone el art. 84 de la LOMH' se recurre a una generalización, en respuesta a una amenaza, que no ha sido probada objetivamente; y que además, alimenta sentimientos de xenofobia en la población ecuatoriana, generando imposibilidad de un adecuado ejercicio de derechos". Además, manifiestan que, "Al permitir que una generalización se convierta en regla dentro del sistema legal constitucional, estamos retrocediendo en el tema de reconocimiento del estado de inocencia en sí; debido a que, si dicho criterio se forma a partir de actos delictivos de un grupo de personas, y si esa precisión no objetiva da como resultado la criminalización de todo un grupo social, se está retrocediendo a épocas cuando se criminalizaba a personas por razones raciales, condiciones sociales, y demás".*

9. De igual manera, los accionantes señalan que los acuerdos ministeriales son contrarios al principio de reserva de ley y al derecho a la seguridad jurídica, reconocidos en el artículo 133 numeral 2 y artículo 82 de la Constitución de la República, respectivamente. Así, manifiestan que, *"El decreto y acuerdos interministeriales son normas jerárquicamente inferiores, de acuerdo a lo prescrito en el art. 425 del texto constitucional, por tanto, no pueden regular los derechos y garantías previstos en la carta fundamental, por tanto, son inconstitucionales"*.
10. Asimismo, en su demanda los accionantes señalan que las medidas contenidas en los acuerdos ministeriales impugnados atentan contra el derecho a migrar y a la libre circulación, reconocidos en los artículos 40 y 66 numeral 14 de la Constitución de la República, respectivamente. Así, los accionantes indican, *"En este sentido, la decisión de exigir el pasaporte, la cédula certificada y el certificado de antecedentes penales apostillados como documentos necesarios para el ingreso al territorio nacional, contradice de manera expresa lo dispuesto por la Ley de Movilidad Humana y restringe el ejercicio del derecho a migrar y a la libertad de circulación"*.
11. Por otro parte, los accionantes indican que las normas impugnadas son contrarias al principio del interés superior del niño y a la unidad familiar, puesto que, *"... la medida de exigencia del pasado judicial para el ingreso al país de personas venezolanas aun cuando no se imponga directamente a niños, niñas y adolescentes genera que determinados miembros de la familia de un niño o niña no puedan ingresar al país, siendo que son parte de su grupo familiar como se ha demostrado. Esta separación familiar es ilegítima a todo nivel, contraviene normativa internacional, constitucional y legal de manera flagrante, por lo que debe ser declarada como inconstitucional"*.

## Caso N°. 0014-19-IN

12. Finalmente, los accionantes alegan que las normas de los acuerdos ministeriales que contemplan la exigencia de pasaporte, de cédula de identidad certificada y del certificado de antecedentes penales apostillados para ingresar a territorio ecuatoriano, atenta contra el derecho a solicitar asilo y el principio de no devolución, consagrados en el artículo 41 de la Constitución de la República. En este contexto, manifiestan que, *“... se estaría imponiendo como requisito previo para acceder al territorio y por ende al sistema de determinación de la condición de refugiado un requisito de difícil acceso para esta población (...) al establecerse documentación restrictiva para el ingreso a una nacionalidad en particular, es decir, a la población de origen venezolano, además de dificultar las condiciones para solicitar refugio y lesionar el principio de no devolución, también se discrimina en razón del origen el acceso a este derecho”*.
13. Sobre la base de los argumentos referidos, los accionantes pretenden que, (i) se declare la inconstitucionalidad del artículo único del Acuerdo Ministerial N° 000242 de 16 de agosto de 2018, artículo 1 del Acuerdo Ministerial N° 000244 de 22 de agosto de 2018, y el artículo 1 del Acuerdo Interministerial N° 000001 de 21 de enero de 2019 y el Acuerdo Interministerial N° 0000002 de 01 de febrero de 2019; y, (ii) *“[a]tendido el profundo impacto que genera la aplicación del contenido de las normas acusadas de inconstitucionalidad en los proyectos de vida de las personas venezolanas, solicitamos se disponga la suspensión provisional de las normas objeto de esta acción de inconstitucionalidad, de conformidad a lo establecido en el art. 79 num. 6 de la LOGJIC”*.

## IV. Requisitos de Admisibilidad

14. El artículo 83 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional establece que la inadmisión de la acción pública de inconstitucionalidad procederá cuando la acción no cumpla los requisitos de la demanda, siempre que no sean subsanables.
15. De la lectura de la demanda se verifica que ésta contiene: 1. la designación de la autoridad ante quien se propone; 2. los nombres completos, número de cédula de identidad, de ciudadanía o pasaporte y domicilio de las personas demandantes; 3. la denominación del órgano emisor de las disposiciones jurídicas impugnadas; 4. la indicación de las disposiciones acusadas como inconstitucionales; 5. el fundamento de la pretensión, que incluye: a) las disposiciones constitucionales presuntamente infringidas, con especificación de su contenido y alcance, y, b) los argumentos claros, ciertos, específicos y pertinentes, por los cuales se considera que exista una incompatibilidad normativa; 6. la solicitud de suspensión provisional de la disposición demandada; 7. el señalamiento de casillero judicial, constitucional o

correo electrónico para recibir notificaciones; y, 8. la firma de las persona demandantes y de las abogadas y abogados patrocinadores de la demanda.

16. En consecuencia, la demanda cumple con todos los requisitos establecidos en el artículo 79 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, por lo que la acción se considera completa y no incurre en causal de inadmisión.

#### V. Solicitud de suspensión provisional de la norma

17. El artículo 79 numeral 6 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional establece que la demanda de inconstitucionalidad contendrá, entre otros requisitos: “.... 6. *La solicitud de suspensión provisional de la disposición demandada debidamente sustentada, cuando a ello hubiere lugar; sin perjuicio de la adopción de otras medidas cautelares conforme la Constitución y esta Ley*”.

18. En el presente caso, los accionantes solicitan la suspensión provisional de las normas impugnadas mientras se resuelve la presente acción pública de inconstitucionalidad. En su demanda, señalan que la suspensión provisional es necesaria puesto que su aplicación habría generado, entre otras situaciones, que no se permita el ingreso a personas en necesidad de protección internacional, niñas, niños y adolescentes que sus padres y/o madres no cuentan con los requisitos solicitados, así como personas que se encontraban en tránsito por el país para llegar a países, como Perú o Chile, donde tienen familiares; deportaciones colectivas sin cumplir con las normas el debido proceso conforme manda la Ley Orgánica de Movilidad Humana; así como, el incremento de redes de tráfico de migrantes. En este contexto, los accionantes señalan que “[l]a pertinencia de la medida se justifica en que la aplicación de su contenido genera violaciones a los derechos constitucionales que agravan la condición de vulnerabilidad en la que se encuentran las personas venezolanas que se han visto obligadas a migrar. En este sentido, es conocido que la exigencia de requisitos arbitrarios, lejos de frenar la migración, incentiva la irregularidad migratoria...”.

19. Asimismo, en su escrito remitido a la Corte Constitucional el 25 de marzo de 2018, los accionantes reafirman que los requisitos establecidos en los acuerdos ministeriales impugnados, promueven la migración irregular; incrementan el riesgo en que se encuentran las personas migrantes; y, promueven filtros migratorios lesivos de derechos y deportaciones colectivas de facto. Así, indican además que, “*las normas contenidas en los Acuerdos Ministeriales que son objeto de esta demanda lesionan derechos y principios constitucionales y su aplicación genera consecuencias graves que ubican a las personas venezolanas en condiciones de*

## Caso N°. 0014-19-IN

*mayor vulnerabilidad y que se suman a factores sociales, económicos y políticos que provocan la salida de su país de origen”.*

20. En este marco, este Tribunal procederá a analizar si la solicitud de suspensión provisional de las disposiciones impugnadas se encuentra debidamente sustentada conforme determina el artículo 79 numeral 6 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional.
21. Este Tribunal de la Sala de Admisión parte del reconocimiento de la potestad de los Estados de establecer medidas para regular la migración así como para responder a la migración masiva de personas. Al mismo tiempo, toda medida adoptada debe estar acorde con las normas y los estándares interamericanos e internacionales de derechos humanos, y como tal, considerar la implementación de adecuadas salvaguardas que permitan a las autoridades identificar y atender casos que presenten vulnerabilidades y/o necesidades de protección. Este Tribunal de la Sala de Admisión no puede desconocer la situación de vulnerabilidad en la que se encuentran las personas migrantes<sup>1</sup>, la cual se agrava en el caso de las personas migrantes en situación irregular, y con el hecho de que, a menudo, suelen enfrentar formas interrelacionadas de discriminación debido a otros factores como edad, género, orientación sexual, identidad de género, situación de pobreza o pobreza extrema, entre otras<sup>2</sup>. Lo anterior, a juicio de este Tribunal, exige por parte del Estado la adopción de medidas especiales para garantizar la protección de sus derechos humanos.
22. En el presente caso, con base en el *Informe de Verificación en la Unidad de Control Migratorio de Rumichaca* elaborado por la Defensoría del Pueblo en febrero de 2019, así como la información que ha sido recopilada posteriormente por esta institución, los accionantes señalan que la aplicación de los requisitos que exigen los acuerdos ministeriales impugnados, ha generado que personas con necesidades específicas, como niñas, niños y adolescentes, mujeres embarazadas, personas mayores, personas con discapacidad y otros grupos con necesidades de protección, se encuentren impedidas de ingresar a territorio ecuatoriano, promoviendo así la

<sup>1</sup> CIDH, *Derechos Humanos de los migrantes y otras personas en el contexto de la movilidad humana en México*, OEA/Ser.L/V/II, Doc. 48/13 (2013), párr. 83; CIDH, *Derechos humanos de los migrantes, refugiados, apátridas, víctimas de trata de personas y desplazados internos: Normas y estándares del Sistema Interamericano de Derechos Humanos*, OEA/Ser.L/V/II, Doc. 46/15 (2015), párr. 9; Corte IDH. *Condición Jurídica y Derechos de los Migrantes Indocumentados*. Opinión Consultiva OC 18/03, 17 de septiembre de 2003. Serie A No. 18, párr. 114; *Caso familia Pacheco Tineo Vs. Bolivia*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 25 de noviembre de 2013. Serie C No. 272, párr. 128.

<sup>2</sup> CIDH, *Derechos humanos de los migrantes, refugiados, apátridas, víctimas de trata de personas y desplazados internos: Normas y estándares del Sistema Interamericano de Derechos Humanos*, OEA/Ser.L/V/II, Doc. 46/15 (2015), párr. 9.

## Caso N°. 0014-19-IN

migración irregular e insegura a través de canales clandestinos y traficantes de migrantes, lo cual ha incrementado su situación de vulnerabilidad.

23. Al respecto, este Tribunal de la Sala de Admisión considera relevante señalar lo determinado por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos en su Resolución 2/18 sobre Migración Forzada de Personas Venezolanas, en sentido que, *"[a]nte la falta de canales legales, regulares y seguros para migrar, muchas personas no han tenido otra opción que recurrir a canales clandestinos que provee la migración irregular, a través de riesgosas rutas terrestres y marítimas. En muchas ocasiones, estas personas desconocen sus derechos o condición como personas sujetas de protección internacional"*<sup>3</sup>.
24. Con base en la información aportada por los accionantes y a juicio de este Tribunal, la aplicación de las normas impugnadas podría incrementar los riesgos y peligros a los que las personas migrantes, por su sola condición, ya se encuentran expuestas. Esto, a su vez, podría incrementar su situación de vulnerabilidad y la probabilidad de ser víctimas de abusos y violaciones a sus derechos humanos.
25. Por otra parte, los accionantes manifiestan que la aplicación de las disposiciones impugnadas ha generado que personas que presentan posibles necesidades de protección internacional sean rechazadas en frontera o devueltas a frontera a través de deportaciones *de facto*<sup>4</sup>.
26. En este contexto, este Tribunal considera oportuno referirse al derecho y principio a la no devolución, reconocido tanto en los artículos 66 numeral 14 y 41 de la Constitución de la República como en el artículo 22 numeral 8 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y el artículo 33 (1) de la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951. El contenido y alcance de las normas citadas implica que una persona no podría ser rechazada en la frontera o expulsada a otro país sin un análisis adecuado e individualizado de su petición<sup>5</sup>.
27. A juicio de este Tribunal, el Estado debería realizar un análisis individualizado respecto a las distintas necesidades de protección de las personas migrantes, previo a realizar cualquier procedimiento que afecte sus derechos humanos<sup>6</sup>, y como tal, tiene un deber de precaución especial en la verificación de posibles necesidades de

<sup>3</sup> CIDH. Resolución 2/18 Migración Forzada de Personas Venezolanas, 2 de marzo de 2018.

<sup>4</sup> Escrito remitido por los accionantes el 25 de marzo de 2019, fojas 53-58 del expediente constitucional.

<sup>5</sup> CIDH. Informe Sobre la Situación de los Derechos Humanos de los Solicitantes de Asilo en el Marco del Sistema Canadiense de Determinación de la Condición de Refugiado, OEA/Ser.L/V/II.106, Doc. 40 rev. (2000), párr. 111 y 25.

<sup>6</sup> Corte IDH. Caso Nadege Dorzema y otros Vs. República Dominicana. Fondo, Reparaciones, y Costas. Sentencia de 24 de octubre de 2012. Serie C No. 251, párr. 175.

## Caso N°. 0014-19-IN

protección internacional<sup>7</sup>, antes de impedir la entrada o expulsar del país a una persona con tales necesidades.

28. De conformidad con la información remitida por los accionantes, este Tribunal encuentra que los rechazos en frontera y la devolución de personas que podrían presentar posibles necesidades de protección internacional, sería contrario al derecho y principio a la no devolución, el cual ha sido considerado la piedra angular del derecho al asilo y del derecho internacional de las personas refugiadas<sup>8</sup>, y es también una norma consuetudinaria de derecho internacional que ha sido reconocida como norma *jus cogens* o imperativa de derechos humanos<sup>9</sup>. Este derecho y principio no es exclusivo para personas refugiadas, ya que tiene como finalidad proteger la vida, la seguridad, la integridad o la libertad de toda persona extranjera<sup>10</sup>.
29. Adicionalmente, y a efectos de resolver la presente solicitud, este Tribunal toma nota del reciente comunicado de prensa de 27 de febrero de 2019 de la Comisión Interamericana, a través del cual expresó su preocupación por las nuevas medidas para responder a la migración forzada de personas venezolanas en Ecuador, consistentes en la exigencia de documentos apostillados o legalizados, así como el establecimiento de controles policiales y migratorios en el Puente Internacional Rumichaca, en la frontera con Colombia. En consecuencia, la CIDH urgió al Estado ecuatoriano a garantizar los derechos de las personas venezolanas, en especial los derechos a buscar y recibir asilo, a la no devolución y a la igualdad y no discriminación, así como adoptar medidas en línea con su Resolución 2/18 sobre Migración forzada de personas venezolanas<sup>11</sup>.
30. Sobre la base de las consideraciones y antecedentes que preceden, este Tribunal de la Sala de Admisión considera que la suspensión de las normas impugnadas se

<sup>7</sup> Corte IDH. Caso familia Pacheco Tineo Vs. Bolivia. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 25 de noviembre de 2013. Serie C No. 272. párr. 145 y 150.

<sup>8</sup> El principio de no devolución ha sido caracterizado también por el Comité Ejecutivo del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados como un "principio cardinal" de la protección de los refugiados, lo cual "alienta a los Estados redoblar sus esfuerzos para proteger los derechos de los refugiados". Ver: Conclusiones sobre la protección internacional de los refugiados aprobadas por el Comité Ejecutivo, 1991 (42 período de sesiones del Comité Ejecutivo) No. 65 (XVLL), Conclusiones generales, párr. c.

<sup>9</sup> CIDH, *Informe sobre la Situación de los Derechos Humanos de los Solicitantes de Asilo en el Marco del Sistema Canadiense de Determinación de la Condición de Refugiado*, OEA/Ser.L/V/II.106, Doc. 40 rev. (2000), párr. 154; *Informe sobre Terrorismo y Derechos Humanos*. OEA/Ser.L/V/II.116, Doc 5 rev. 1 corr. (2002), párr. 394.

<sup>10</sup> Corte IDH. La institución del asilo y su reconocimiento como derecho humano en el Sistema Interamericano de Protección (interpretación y alcance de los artículos 5, 22.7 y 22.8, en relación con el artículo 1.1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos). Opinión Consultiva OC-25/18 de 30 de mayo de 2018. Serie A No. 25, párr. 180.

<sup>11</sup> CIDH. Comunicado de Prensa No. 47/19, CIDH expresa preocupación por nuevas medidas para responder a la migración forzada de personas venezolanas en Ecuador, 27 de febrero de 2019.

**Caso N°. 0014-19-IN**

fundamenta en la actual situación de las personas migrantes venezolanas y su ingreso a territorio ecuatoriano así como su tránsito hacia otros Estados, considerando: (i) las situaciones de especial vulnerabilidad de las personas migrantes y sus familiares; (ii) los riesgos y peligro al que estarían expuestos este grupo de personas, por su cruce por rutas clandestinas o al ser víctimas de tráfico de migrantes; y (iii) los rechazos en frontera, deportaciones colectivas *de facto* y dificultades para ingresar de forma regular a territorio ecuatoriano, sin un análisis adecuado e individualizado de las necesidades específicas de protección.

31. En consecuencia, la solicitud de suspensión provisional del artículo único del Acuerdo Ministerial N° 000242 de 16 de agosto de 2018, del artículo 1 del Acuerdo Ministerial N° 000244 de 22 de agosto de 2018, y del artículo 1 del Acuerdo Interministerial N° 000001 de 21 de enero de 2019, y del artículo 1 del Acuerdo Interministerial N° 0000002 de 01 de febrero de 2019, se encuentra debidamente sustentada de conformidad con el artículo 79 numeral 6 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional y es indispensable para garantizar los derechos a buscar y recibir asilo, a la no devolución y a la igualdad y no discriminación de las personas venezolanas que se han visto forzadas a migrar, hasta que la Corte Constitucional se pronuncie sobre el fondo del caso.

**VI. Decisión**

32. Sobre la base de los antecedentes y consideraciones que preceden, este Tribunal de la Sala de Admisión de la Corte Constitucional resuelve **ADMITIR** a trámite la acción pública de inconstitucionalidad No. 0014-19-IN, sin que esta decisión implique prejuzgamiento sobre la materialidad de la pretensión; y **ACEPTAR** la solicitud de suspensión provisional de las normas impugnadas.
33. Córrese traslado con este auto a la Ministra del Interior, al Ministro de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana, y al Procurador General del Estado, para que den cumplimiento inmediato con lo dispuesto en el presente auto en lo referente a la suspensión provisional de las disposiciones impugnadas; y además intervengan defendiendo o impugnando la constitucionalidad de las normas demandadas, en el término de quince días, debiendo además señalar casilla constitucional o correo electrónico para futuras notificaciones.
34. Requírase a la Ministra del Interior y al Ministro de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana, para que en igual término, den cumplimiento a lo dispuesto en el artículo 80 numeral 2 literal d) de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional.



**Caso N°. 0014-19-IN**

35. Póngase en conocimiento de la ciudadanía la existencia del presente proceso a través de la publicación de un resumen completo y fidedigno de la demanda en el Registro Oficial y en el portal electrónico de la Corte Constitucional.
36. Se dispone notificar este auto.



Enrique Herrería Bonnet  
**JUEZ CONSTITUCIONAL**



Alí Lozada Prado  
**JUEZ CONSTITUCIONAL**

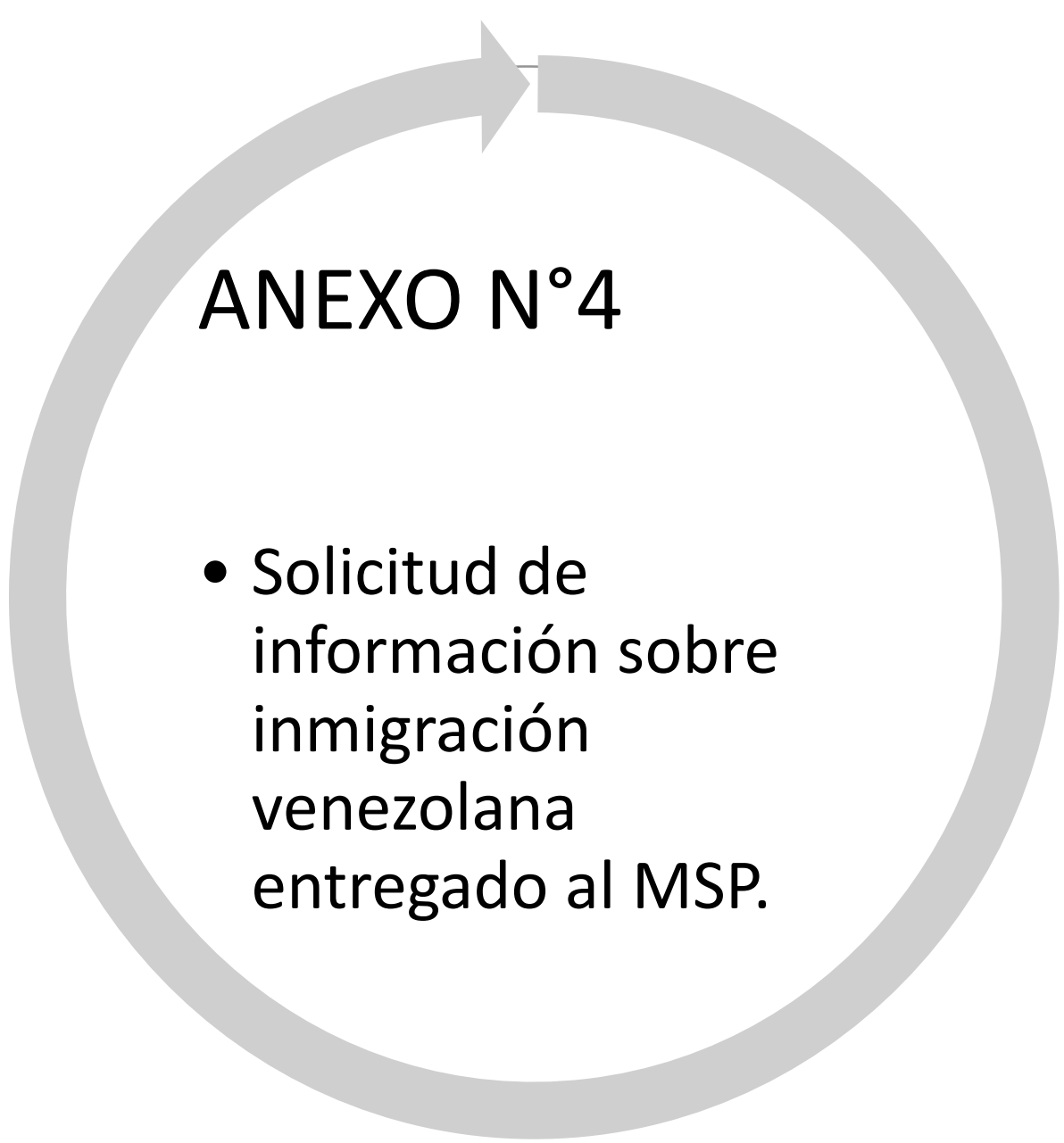


Daniela Salazar Marín  
**JUEZA CONSTITUCIONAL**

**LO CERTIFICO.-** Quito, D. M., 27 de marzo de 2019.



Aída García Berni  
**SECRETARIA SALA DE ADMISIÓN**



## ANEXO N°4

- Solicitud de información sobre inmigración venezolana entregado al MSP.

Quito, 18 de marzo de 2019

Señora  
Dra. Verónica Espinosa  
Ministra de Salud Pública  
En su despacho



La Pontificia Universidad Católica del Ecuador (PUCE), como parte de su misión, promueve la dignidad humana en todas sus dimensiones, mediante la investigación, la conservación y comunicación del saber, y la vinculación con la sociedad. En concordancia con esta misión, estamos desarrollando el proyecto de investigación *Políticas de integración de la inmigración venezolana y colombiana en Ecuador y Perú*, proyecto que se realiza entre la PUCE y la Universidad Antonio Ruiz de Montoya, de Perú.

En función de ello, solicitamos del Ministerio de Salud Pública la información que a continuación se relaciona, para analizar y valorar el componente educativo dentro del conjunto de políticas públicas en materia de integración:

1. Número de extranjeros colombianos y venezolanos que se han beneficiado de la salud pública en Ecuador y porcentaje respecto a los beneficiarios totales. Esta información, si es posible, deberá clasificarse por género, edad, año de afiliación y provincias.
2. Posibles limitaciones que existen para la afiliación de ciudadanos extranjeros a la salud en Ecuador.
3. ¿Cuál es el procedimiento de atención en salud para un ciudadano extranjero que no tiene afiliación a la seguridad social? ¿Existe alguna especificidad o limitación para ciudadanos colombianos o venezolanos?
4. ¿Puede acceder un ciudadano extranjero que se encuentre de forma irregular en el territorio ecuatoriano a un servicio de salud? Si la respuesta es afirmativa, ¿cuál es el procedimiento?
5. ¿Cuáles son las políticas de atención a colombianos y venezolanos en relación con el acceso a la salud? ¿Hace cuánto tiempo se han estado implementando?
6. ¿Existe constancia de los resultados en la implementación de esa política?

## BIBLIOGRAFÍA

- Abramovich, V. (2006). *Los estándares Interamericanos de los Derechos Humanos como marco para la formulación y control de políticas sociales*. Santiago de Chile, Chile: Anuario de Derechos Humanos.
- ACNUR. (2011). *Informe de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos*. DOI:E/2011/90
- ACNUR. (2012). *Ecuador y el sistema de protección de derechos humanos de la ONU*.
- ACNUR. (2012). *Indicadores de derechos humanos: Guía para la medición y la aplicación*. Recuperado el 1 de junio de 2019, de [https://www.ohchr.org/Documents/Publications/Human\\_rights\\_indicators\\_sp.pdf](https://www.ohchr.org/Documents/Publications/Human_rights_indicators_sp.pdf)
- ACNUR. (2014). *Los derechos de la mujer son derechos humanos*. Nueva York.
- Acosta, A. (2010). *El Buen Vivir en el camino del post-desarrollo*. Quito: Fundación Friedrich Ebert. Obtenido de [https://s3.amazonaws.com/academia.edu.documents/37014839/Buen\\_vivir\\_posdesarrollo\\_A.\\_Acosta.pdf?AWSAccessKeyId=AKIAIWOWYYGZ2Y53UL3A&Expires=1541466920&Signature=THJlkGqcYIIFeFuWcEkFO%2FM2HJw%3D&response-content-disposition=inline%3B%20filename%3DUna\\_lectu](https://s3.amazonaws.com/academia.edu.documents/37014839/Buen_vivir_posdesarrollo_A._Acosta.pdf?AWSAccessKeyId=AKIAIWOWYYGZ2Y53UL3A&Expires=1541466920&Signature=THJlkGqcYIIFeFuWcEkFO%2FM2HJw%3D&response-content-disposition=inline%3B%20filename%3DUna_lectu)
- Arango, J. (2003). *La explicación teórica de las migraciones: Luz y sombra*. Migración y desarrollo.
- Arjun. (1996). *Modernity at Large. Cultural dimensions of globalization*, Minneapolis: University of Minnesota Press.
- Asamblea Constituyente de Montecristi. (2008). *Constitución de la República del Ecuador*. Montecristi.

- Asamblea General de las Naciones Unidas. (1948). *Declaración Universal de Derechos Humanos*.
- Ávila, R. (2008). *Ecuador: Estado constitucional de derechos y justicia*. Quito: Ministerio de Justicia, Derechos Humanos y Cultos.
- Ávila, R. (2012). *El derecho a la salud en el contexto del buen vivir La Constitución ecuatoriana del 2008 y el derecho a la salud*. Recuperado de: <http://repositorio.uasb.edu.ec/bitstream/10644/2985/1/%C3%81vila,%20R-CON-006-El%20derecho.pdf>.
- Ayala, E. (2002). *ECUADOR: PATRIA DE TODOS*. Quito: Universidad Andina Simón Bolívar Sede Ecuador. Obtenido de <http://www.uasb.edu.ec/UserFiles/File/ecuador%20patria%20enrique%20ayala.pdf>.
- Ayala, E. (Noviembre de 2008). *Resumen de Historia del Ecuador*. Quito: Corporación Editora Nacional. Recuperado el 05 de Noviembre de 2018, de <http://repositorio.uasb.edu.ec/bitstream/10644/836/1/AYALAE-CON0001-RESUMEN.pdf>.
- Ballara, M. (2004). *Los flujos migratorios internos, la feminización de las migraciones y su impacto*. México: CEPAL. Obtenido de <http://www.fao.org/tempref/docrep/fao/008/ae978s.pdf>.
- Borge, D. (2006). *Migración y políticas públicas: elementos a considerar para la administración de las migraciones entre Nicaragua y Costa Rica*. Costa Rica: Universidad de Costa Rica.
- Breilh, J. (2012). *La subversión de la retórica del buen vivir y la política de salud*. La Tendencia, 106-111. Recuperado el 8 de Enero de 2019, de

<http://repositorio.uasb.edu.ec/bitstream/10644/3580/1/Breilh%2C%20J-CON-228-La%20subversion%20de%20la%20r.pdf>.

- Brotons, A. R. (2003). *Movimientos Migratorios y derecho*. Madrid: Facultad de derecho de la Universidad Autónoma de Madrid.
- Buriyovich, J., & Pautassi, L. (2001). *Seminario Políticas públicas con enfoque de género*. Buenos Aires: Consejo Nacional de la Mujer.
- Bustos, E. (2017). *Qué es el Iusnaturalismo y su diferencia con el Derecho natural*. Bogotá.
- Campillo, A. (2005). *La Condición Inmigrante*, Capítulo 5 Ciudadanía y Extranjería en la Sociedad Global.
- Carassou, R. H. (2006). *La perspectiva teórica en el estudio de las migraciones*. México: Siglo XXI Editores.
- Caritas Venezuela. (2018). *Venezuela 2018*. Caracas.
- Carlota, S., Olga, S., Teresa, S., Ainboa, F., Rosalina, A., Alisa, P.,. . . Leonardo, C. (2014). *Las mujeres inmigrantes y la cuestión de ciudadanía*. En C. Blanco, Movilidad Humana y diversidad social en un contexto de crisis económica internacional. Madrid: Trotta.
- Caso Vélez Loo vs. Panamá (Corte Interamericana de Derechos Humanos 23 de Noviembre de 2010).
- Castillo, T., & Reguant, M. (2017). *Percepciones sobre la migración venezolana: Causas, España como destino, expectativas de retorno*. En Migraciones. Barcelona. DOI: mig.i41.y2017.006
- Castles, S. (2007). *Migración y Desarrollo: Perspectivas desde el Sur*. México.

- CEPAL. (2008). América Latina y el Caribe: migración internacional, derechos humanos y desarrollo. Santiago de Chile: Jorge Martinez.
- Comisión Interamericana de Derechos Humanos. (2008). *Lineamientos para la elaboración de indicadores de progreso en materia de DESC*. España. DOI: OEA/Ser.L/V/II.132.
- Comisión Interamericana de Derechos Humanos. (2015). *Derechos humanos de migrantes, refugiados, apátridas, víctimas de trata de personas y desplazados internos: Normas y Estándares del Sistema Interamericano de Derechos Humanos*. DOI: ISBN 978-0-8270-6554-3.
- Comisión Nacional de Derechos. (2011). México.
- Comisión Nacional de los Derechos Humanos. (2018). *Los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad de los derechos humanos*. México.
- Comité de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales. (1998). Observación General N°10: *La función de las instituciones nacionales de derechos humanos en la protección de los derechos económicos, sociales y culturales*.
- Comité de los DESC. (1990). Observación General N°3.
- Condición jurídica y Derechos Humanos del Niño, Opinión Consultiva OC-17/02 (Corte Interamericana de Derechos Humanos 28 de Agosto de 2002).
- Constitución de la República del Ecuador [Const.]. (2008). 2da Ed. CEP.
- Corte Constitucional período de transición. (30 de octubre del 2009). Sentencia 0012-09-SIS-CC, Registro Oficial Suplemento No. 58.
- Corte constitucional. (13 de enero del 2016). Sentencia N° 016-16-SEP-CC.

- Corte Interamericana de Derechos Humanos. (2017). *Cuadernillo de Jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos. Personas en situación de migración o refugio*.
- Courtis, C. (2010). *Apuntes sobre la elaboración y utilización de indicadores en materia de derechos económicos, sociales y culturales*. Bogotá: Siglo de Hombre Editores y LAEHR.
- Cueva, L. (2013). *El principio de congruencia en el proceso civil*. Quito: Universidad Andina Simón Bolívar.
- Enríquez, C. (5 de Octubre de 2018). *El 70% de los migrantes venezolanos en Ecuador vive en situación irregular*. El Comercio, pág. 1. Obtenido de <https://www.elcomercio.com/actualidad/migrantes-venezolanos-ecuador-irregular-migracion.html>.
- Escuela Superior Politécnica del Litoral. (2015). *Estudios Industriales, orientación estratégica para la toma de decisiones en la industria farmacéutica*. Graduate School of Management, 37.
- Figueroa, E. (2009). *Principios de interpretación constitucional*. Jurídica 248, 25-30.
- Flor, M. J. (2015). *Migración Cubana en Ecuador: Una mirada al proceso de descalificación*. Quito: FLACSO.
- Flores, R. (2017). *La migración femenina en América Latina*. Barcelona. Obtenido de [http://webiigg.sociales.uba.ar/pobmigra/archivos/Ramiro\\_Flores/MigracionFemenina.pdf](http://webiigg.sociales.uba.ar/pobmigra/archivos/Ramiro_Flores/MigracionFemenina.pdf).
- FMI. (2018). *Perspectivas de la Economía Mundial*.
- Franco, A. V. (2017). *Breve análisis histórico de la inmigración al Ecuador*. Quito: Revista de la Facultad de Jurisprudencia.

- Freitez, A. (2011). *La emigración desde Venezuela durante la última década. Temas de Coyuntura*. Recuperado el 7 de Noviembre de 2018, de [http://w2.ucab.edu.ve/tl\\_files/IIES/recursos/Temas%20de%20Coyuntura%2063/1.La\\_emigracion\\_Venezuela\\_Freitez..pdf](http://w2.ucab.edu.ve/tl_files/IIES/recursos/Temas%20de%20Coyuntura%2063/1.La_emigracion_Venezuela_Freitez..pdf)
- Góngora, M. (2014). *The Frontiers of Universal Citizenship* (Vol. 71). (W. paper, Ed.) Transnational Social Spaces and the Legal Status of Immigrants in Ecuador.
- Herrera, G., & Nyberg, N. (2017). *Migraciones internacionales en América Latina: miradas críticas a la producción de un campo de*. Quito. DOI: <https://doi.org/10.17141/iconos.58.2017.2695>
- Herrera, G., & Ramírez, J. (2008). *América Latina migrante: Estado, familias, identidades*. Quito: FLACSO.
- Hugo, G. (2000). *Migration and Women's Empowerment*. New York.: Presser, H. y Sen, G.
- INEC. (2017). Informe Movilidad Humana Venezolana.
- Instituto Interamericano de Derechos Humanos. (2009). *La justiciabilidad directa de los derechos económicos, sociales y culturales*. San José.
- Jiménez, E. (2016). Una revisión crítica de las teorías migratorias desde la perspectiva de género. Galicia: Centro de Estudios Demográficos.
- Kymlicka, W. (2006). *Fronteras territoriales*. Madrid: Trotta.
- Ley Orgánica que regula las compañías que financien servicios de atención integral de salud prepagada y las de seguros que oferten cobertura de seguros de asistencia médica. (2016). Registro Oficial N°863.
- Lindemann, M. (2001). *Medicina y sociedad en la Europa moderna*. Madrid: Siglo XXI de España.

- López, M. (2016). *La crisis del chavismo en la Venezuela actual*. Estudios Latinoamericanos.
- Lucas, J. d. (1999). *Por qué son relevantes las reivindicaciones jurídico políticas de las minorías*. Madrid.
- Marcusán, A. K. (2007). *LAS MIGRACIONES SENEGAMBIANAS EN ESPAÑA: Una mirada desde la perspectiva de género*. Barcelona: Universidad Autónoma de Barcelona.
- Márquez, M. E. (2013). *Marco conceptual del derecho humano a la salud*. Quito: UASB.
- Massey, D. (1998). *Mundos en movimiento. Comprender la migración internacional en el final del milenio*. Oxford: Clarendon Press.
- Mazeres, J. (2012). *En la mitad de los mundos: la presencia migratoria española en Quito y Ecuador*. En J. Ramírez, Ciudad Estado, inmigrantes y políticas. Quito: IAEN.
- Ministerio de Movilidad Humana y Relaciones Exteriores. (2018). Resolución 00152. Quito.
- Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana. (2018). *Plan Nacional de Movilidad Humana*. Quito.
- Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana, (2018), *Acuerdo ministerial número 243*, Recuperado de [http://admin.ecuadorinmediato.com/modules/umFileManager/pndata/2018-08/acuerdo\\_ministerial\\_cancilleri769a\\_243\\_74588.pdf](http://admin.ecuadorinmediato.com/modules/umFileManager/pndata/2018-08/acuerdo_ministerial_cancilleri769a_243_74588.pdf)
- Ministerio de Salud Pública del Ecuador. (2018). *Informe de respuesta del Sistema Nacional de Salud para la protección a personas en situación de movilidad humana*. Quito.

- Moreno, L. (18 de Julio de 2018). *El edificio sede de la UNASUR financiado por Ecuador será una universidad*. El Comercio. Recuperado el 3 de mayo de 2019, de <https://www.elcomercio.com/actualidad/edificio-unasur-universidad-leninmoreno-indigenas.html>.
- Moscoso, R. (2012). *Portadores de civilización la inmigración alemana a Quito*. En J. Ramírez, Ciudad Estado, inmigrantes y políticas. Quito: IAEN.
- Naciones Unidas. (2000). *Directrices de Maastricht sobre las violaciones de los derechos económicos, sociales y culturales*.
- Naciones Unidas. (2004). Estudio económico y social. internacional.
- Naciones Unidas. (2006). *Informe sobre indicadores para vigilar el cumplimiento de los instrumentos internacionales de derechos humanos*. DOI: HRI/MC/2006/7.
- Naciones Unidas. (2008). *Informe sobre los indicadores para promover y vigilar el ejercicio de los derechos humanos*. DOI: HRI/MC/2008/3
- Naciones Unidas. (2010). *Conclusiones convenidas de la comisión de la condición jurídica y social de la mujer sobre las esferas de especial preocupación de la plataforma de acción de Beijig*. Nueva York.
- Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos. (2015). *Migración, derechos humanos y gobernanza*. Paris: Courand et Associés.
- OIM. (2016). *Migración, derechos humanos y política migratoria*. Buenos Aires.
- Oppenheimer, A. (23 de Noviembre de 2017). *El Nuevo Herald*. Obtenido de *La crisis venezolana se agravará en 2018*.: <http://www.elnuevoherald.com/opinion-es/opin-col-blogs/andres-oppenheimer-es/article189869114>
- Organización Internacional para las Migraciones. (2007). *Los estándares internacionales en materia de Derechos Humanos y políticas migratorias*. Caracas:

Organización Internacional para las Migraciones. Recuperado el 23 de Noviembre de 2018, de [http://csm-osumi.org/sites/default/files/08\\_-\\_los\\_estandares\\_internacionales\\_en\\_materia\\_de\\_derechos\\_humanos\\_y\\_politicas\\_migratorias.pdf](http://csm-osumi.org/sites/default/files/08_-_los_estandares_internacionales_en_materia_de_derechos_humanos_y_politicas_migratorias.pdf)

- Organización Internacional para las Migraciones. (2013). *Migración Internacional, salud y derechos humanos*. Suiza: OIM.
- Organización Internacional para las Migraciones. (2018). *Los términos clave de migración*. Obtenido de Migración : <https://www.iom.int/es/los-terminos-clave-de-migracion>
- Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. (1976).
- Palumbo, M. M. (2017). *El Estado de Derecho y la Migración como Derecho Fundamental: Correlaciones con el Derecho a la Identidad Cultural de las Sociedades*. Asunción: Revista Jurídica Universidad Católica Ntra. Sra. de la Asunción.
- Paspalanova, M., & Valencia, J. H. (2013). *Metodología para la elaboración de indicadores de derechos humanos del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos y su aplicación en el caso de México*. En I. N. Humanos, Indicadores de derechos económicos sociales y culturales. Santiago de Chile: Grafhika Impresores Ltda. DOI: 978-956-9025-51-8.
- Paullada, P. O. (2015). *Comentario sobre “derechos humanos y migración”*. México.
- Pérez, N. (2010). *La Importancia de una ley migratoria en México (Vol. 15)*. Migración y Desarrollo 8. Recuperado el 25 de Noviembre de 2018, de [http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1870-75992010000200007](http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1870-75992010000200007).

- Pinto, M. (1997). *Temas de derechos humanos*. Buenos Aires: Editores del Puerto.
- Pisarello, G. (2009). *Derechos sociales e Inmigración: razones para una comunidad de iguales*. Quito: IAEN.
- Pizarro, J. M. (2003). *El mapa migratorio de América Latina y el Caribe, las mujeres y el género*. Santiago de Chile: CEPAL.
- Ponte, C. (2008). *Conceptos fundamentales de la salud a través de su historia reciente*. Asturias: Centro de Profesorado y de Recursos de Gijón. Recuperado el 8 de enero de 2019, de [http://fedicaria.org/miembros/fedAsturias/Apartado\\_7/CONCEPTOS\\_FUNDAMENTALES\\_SALUD\\_HISTORIA\\_PONTE.pdf](http://fedicaria.org/miembros/fedAsturias/Apartado_7/CONCEPTOS_FUNDAMENTALES_SALUD_HISTORIA_PONTE.pdf).
- Programa Venezolano de Educación Acción en Derechos Humanos. (2008). *Conceptos y características de los derechos humanos*. Caracas: Provea.
- Putassi, L. (2014). *Indicadores en materia de derechos económicos, sociales y culturales más allá de la medición*. Recuperado el 4 de mayo de 2019, de <http://www.derechoshumanos.unlp.edu.ar/assets/files/documentos/indicadores-en-materia-de-derechos-economicos-sociales-y-culturales.pdf>.
- Ramírez, J. (2010). *Con o sin pasaporte: análisis socio antropológico sobre la migración ecuatoriana*. . Quito: IAEN.
- Ramírez, J. (2010). La migración calificada de ecuatorianos a Canadá. IAEN.
- Ramírez, J. (2012). *Ciudad Estado, inmigrantes y políticas*. Quito: IAEN.
- Ramírez, J., & Boccagni, P. (2010). *Construyendo la quinta región: voto a la distancia y participación política de los ecuatorianos en el exterior*. En J. Ramírez, *Con o sin pasaporte*. Quito: IAEN.

- Ramírez, J., & Quezada, G. (2010). *Política migratoria y los avances en movilidad humana en la nueva Constitución del Ecuador*. En J. Ramírez, Con o sin pasaporte análisis socio antropológico sobre la migración ecuatoriana. Quito: IAEN.
- Rodríguez, M. E. (2016). *¿Qué conocemos del derecho a la salud?* Quito: USAB.
- Ruales, N. P. (2009). *La ciudadanía transnacional y las demandas frente a las políticas públicas*. Quito: IAEN.
- Salgado, J. (2006). *Género y derechos humanos*. FORO, 163- 173.
- Secretaria Nacional de Planificación y Desarrollo (2013). Plan Nacional del Buen Vivir.
- Secretaría Permanente del SELA. (2015). *Unión de Naciones Suramericanas: Relaciones Intrarregionales*. Caracas. Recuperado el 1 de Junio de 2019, de <http://www.sela.org/media/1950656/di-10-15-unasur.pdf>
- SENPLADES, (2014) Plan Nacional Del Buen Vivir
- SENPLADES, (2014), *Plan Binacional de Integración Fronteriza*, recuperado de <http://www.planificacion.gob.ec/wpcontent/uploads/downloads/2015/03/PLAN-BINACIONAL-28-11-2014baja.pdf>.
- SENPLADES. (2014). *Agenda Nacional de Igualdad para la Movilidad Humana*. Quito.
- Sluzki. (1979). *Migración y conflicto familiar*. USA: Family Process.
- Unda, R. & Alvarado, S. V. (2012). *Feminización de la migración y papel de las mujeres en el hecho migratorio*. Revista Latinoamericana de Ciencias Sociales, Niñez y Juventud, 10 (1), pp. 593-610.
- Velásquez, V. (2012). *Tejiendo y destejiendo lazos fronterizos*. En J. Ramírez, Ciudad- Estado, inmigrantes y políticas. Quito: IAEN.

- Wilhelmi, M. A. (2008). *Derechos enunciación y principios de aplicación*. En R. A. Santamaría, A. G. Jiménez, & R. M. Dalmau, *Desafíos constitucionales: la Constitución ecuatoriana del 2008 en perspectiva*. Quito. DOI: ISBN 978-9978-92-651-2

PARA TÍTULOS PROFESIONALES DE TERCER NIVEL (INGENIEROS, ABOGADOS, MÉDICOS, ETC)

PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATÓLICA DEL ECUADOR

### DECLARACIÓN y AUTORIZACIÓN

Yo, MYRIAM\_LUCIA MONTUFAR SALAZAR C.I. 0604073742 autor del trabajo de graduación intitulado: "Los obstáculos legales para el ejercicio del derecho a la salud analizado desde una perspectiva de movilidad humana a la luz del ordenamiento jurídico ecuatoriano", previa a la obtención del título profesional de ABOGADA en la Facultad de DERECHO:

1.- Declaro tener pleno conocimiento de la obligación que tiene la Pontificia Universidad Católica del Ecuador, de conformidad con el artículo 144 de la Ley Orgánica de Educación Superior, de entregar a la SENESCYT en formato digital una copia del referido trabajo de graduación para que sea integrado al Sistema Nacional de Información de la Educación Superior del Ecuador para su difusión pública respetando los derechos de autor.

2.- Autorizo a la Pontificia Universidad Católica del Ecuador a difundir a través de sitio web de la Biblioteca de la PUCE el referido trabajo de graduación, respetando las políticas de propiedad intelectual de Universidad.

Quito, 24 de octubre de 2019



Myriam Montufar S.  
C.I. 0604073742

**REPÚBLICA DEL ECUADOR**  
DIRECCIÓN GENERAL DE REGISTRO CIVIL  
IDENTIFICACIÓN Y CEDULACIÓN



CEDULA DE CIUDADANIA  
APELLIDOS Y NOMBRES  
**MONTUFAR SALAZAR MYRIAM LUCIA**  
LUGAR DE NACIMIENTO  
**CHIMBORAZO RIOBAMBA LIZARZABURU**  
FECHA DE NACIMIENTO **1996-08-31**  
NACIONALIDAD **ECUATORIANA**  
SEXO **MUJER**  
ESTADO CIVIL **SOLTERO**

Nº **060407374-2**



INSTRUCCIÓN **BACHILLERATO** PROFESIÓN / OCUPACIÓN **ESTUDIANTE** V8333V2142

APELLIDOS Y NOMBRES DEL PADRE **MONTUFAR LOGROÑO ALVARO FERNANDO**

APELLIDOS Y NOMBRES DE LA MADRE **SALAZAR MARTINEZ MYRIAM LEONOR**

LUGAR Y FECHA DE EMISIÓN **QUITO 2017-07-04**

FECHA DE EXPIRACIÓN **2027-07-04**

 DIRECTOR GENERAL

 TITULAR CEDULADO





 **CERTIFICADO DE VOTACIÓN**   
**24 - MARZO - 2019**

**0028 F** JUNTA No. **0028 - 002** CERTIFICADO No. **0604073742** CEDULA No.

**MONTUFAR SALAZAR MYRIAM LUCIA**  
APELLIDOS Y NOMBRES



PROVINCIA: **CHIMBORAZO**  
CANTÓN: **RIOBAMBA**  
CIRCUNSCRIPCIÓN: **2**  
PARROQUIA: **MALDONADO**  
ZONA:

**ELECCIONES**  
SECCIONALES Y CPCCS  
**2019**

**CIUDADANA/O:**  
ESTE DOCUMENTO  
ACREDITA QUE  
USTED SUFRAGÓ  
EN EL PROCESO  
ELECTORAL 2019



**F. PRESIDENTE/A DE LA JRV**