



REPÚBLICA DEL ECUADOR
ASAMBLEA NACIONAL

Trámite **325874**

Código validación **NBITNCHROK**

Tipo de documento **MEMORANDO INTERNO**

Fecha recepción **04-may-2018 09:28**

Numaración documento **0027-anhma-18**

Fecha afdo **04-may-2018**

Ramblente **MUÑOZ ALARCÓN HECTOR
PATRICIO**

Fundón ramblente **ASAMBLEÍSTA**

Revise el estado de su trámite en

<http://tramites.asambleanacional.gob.ec/dts/estadoTramite.jsp>

8 Hojas

San Francisco de Quito, Distrito Metropolitano
Viernes 4 de mayo de 2018
Oficio Nro. 0027-ANHMA-18

Economista
Elizabeth Cabezas Guerrero
PRESIDENTA DE LA ASAMBLEA NACIONAL
Presente.-

Señora Presidenta,

Luego de la reunión mantenida con personal de la Unidad Técnica Legislativa, de conformidad con los artículos 54 numeral 1, 155 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa, y artículo 134 numeral 1 de la Constitución, presento ante usted un alcance del **PROYECTO DE LEY ORGÁNICA REFORMATORIA A LA LEY ORGÁNICA DE MOVILIDAD HUMANA**, para que sea puesto en conocimiento del Consejo de Administración Legislativa (CAL), a fin de que proceda con lo previsto en los artículos 56 y siguientes de la Ley Orgánica de la Función Legislativa y 137 de la Constitución de nuestra república.

Adjunto la respectiva exposición de motivos, suficiente y completa, así como el texto del proyecto con el inciso final único propuesto.

Atentamente,


Abg. Héctor Muñoz Alarcón
ASAMBLEÍSTA DE LA REPÚBLICA

HMA/JMC/LRA

PROYECTO DE LEY REFORMATORIA A LA LEY ORGÁNICA DE MOVILIDAD HUMANA

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

1.- LA AGENDA 2030 Y LOS OBJETIVOS DE DESARROLLO SOSTENIBLE

La Agenda 2030 y los Objetivos de Desarrollo Sostenible, dentro de su Objetivo 10.- Reducir la Desigualdad en y entre países, instituye como meta 10.7. Facilitar la migración y la movilidad ordenadas, seguras, regulares y responsables de las personas, incluso mediante la aplicación de políticas migratorias planificadas y bien gestionadas.

La Declaración de Nueva York, cuyo alcance se menciona más adelante, se remite a esta Agenda que y reconoce la positiva contribución de los migrantes al crecimiento inclusivo y al desarrollo sostenible:

“Los beneficios y las oportunidades que ofrece la migración segura, ordenada y regular son considerables y a menudo se subestiman. En cambio, el desplazamiento forzoso y la migración irregular de personas en grandes movimientos suelen plantear problemas complejos.”

“En la Agenda 2030 se plantea claramente, entre otras cosas, que facilitaremos la migración y la movilidad ordenadas, seguras, regulares y responsables de las personas, incluso mediante la aplicación de políticas migratorias planificadas y bien gestionadas.”

La planificación y correcta gestión de las políticas migratorias implica algún grado de control al ingreso de extranjeros al país, especialmente cuando pueden constituir un peligro para grupos vulnerables que protege el Estado ecuatoriano.

2.- DECLARACIÓN DE NUEVA YORK PARA LOS REFUGIADOS Y LOS MIGRANTES

Una década antes de esta declaración estos temas empezaron a formar parte de una agenda internacional, así entre el 15 y 16 de septiembre de 2006, dentro del Diálogo de alto nivel sobre la Migración Internacional y el Desarrollo, la Asamblea General de las Naciones Unidas, el Secretario General de las Naciones Unidas señalaba:

“Cada vez hay más gente que entiende que los gobiernos pueden ayudar a crear ganancias a tres bandas: para los migrantes, para sus países de origen y para las sociedades que los acogen... (se intenta) magnificar los aspectos positivos mutuamente beneficiosos de la migración al compartir sus experiencias, desarrollar ideas prácticas y establecer

colaboraciones... A veces la explotan los delincuentes y los terroristas. Pero es posible encontrar respuestas a muchos de estos problemas mediante el debate y la participación constructiva.”

En septiembre de 2016 mediante Resolución aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas se emite la Declaración de Nueva York para los Refugiados y los Migrantes en la que decide auspiciar la negociación y desarrollar el primer acuerdo intergubernamental para cubrir todas las dimensiones de la migración internacional de una manera completa de manera que se la pueda establecer de manera segura, ordenada y regular.

Allí de manera expresa se declara que:

”Los grandes desplazamientos de refugiados y migrantes tienen ramificaciones políticas, económicas, sociales y humanitarias y para el desarrollo y los derechos humanos que traspasan todas las fronteras... Los países vecinos o los de tránsito, en su mayoría países en desarrollo, se ven afectados de manera desproporcionada y, en muchos casos, su capacidad se ha visto seriamente desbordada, lo que afecta la cohesión social y económica y el desarrollo propios...”

“Reconociendo que los Estados tienen derechos y responsabilidades en la gestión y el control de sus fronteras, aplicaremos procedimientos de control de fronteras que sean conformes con las obligaciones aplicables en virtud del derecho internacional, incluido el derecho internacional de los derechos humanos y el derecho internacional de los refugiados...Reconocemos también que los Estados, al tiempo que respetan esas obligaciones y principios, tienen derecho a tomar medidas para impedir el cruce irregular de sus fronteras.”

“Reafirmando que todas las personas que han cruzado o tratan de cruzar las fronteras internacionales tienen derecho a las debidas garantías procesales a la hora de evaluar su condición jurídica y de determinar si se les permite la entrada y si están autorizados a permanecer en el país, estudiaremos la posibilidad de revisar las políticas que penalizan los desplazamientos transfronterizos. Trataremos también de emplear medidas sustitutivas de la detención entretanto se realicen esas evaluaciones...”

“Nos comprometemos a combatir la xenofobia, el racismo y la discriminación contra los refugiados y migrantes en nuestras sociedades.”

“Reafirmamos que toda persona tiene derecho a salir de cualquier país, incluso el propio, y a regresar a su país. Recordamos, al mismo tiempo, que cada Estado tiene el derecho soberano



de decidir a quién admite en su territorio, con sujeción a las obligaciones internacionales que le correspondan...”

En esta Declaración se establece en Anexo II, el mentado proceso de negociaciones intergubernamentales para los años 2017 y 2018 que culminarán con la aprobación de un pacto mundial para la migración segura, ordenada y regular, en cuyo contenido se examinará las políticas para regularizar la situación de los migrantes.

El estado actual del debate internacional en estos temas, siempre con sujeción al derecho internacional, especialmente la protección de derechos humanos, reconoce que los Estados tienen derechos y responsabilidades en la gestión y el control de sus fronteras, tienen derecho a tomar medidas para impedir el cruce irregular de sus fronteras y es su derecho soberano decidir a quién admite en su territorio.

3.- RESPECTO DE LA PROTECCIÓN CONSTITUCIONAL A NIÑOS, NIÑAS Y ADOLESCENTES.

De acuerdo al artículo 35 de la Constitución, los niños, niñas y adolescentes recibirán atención prioritaria y especializada en los ámbitos público y privado.

Asimismo, conforme al artículo 44 de la Constitución, el Estado debe promover de forma prioritaria el desarrollo integral de las niñas, niños y adolescentes, y asegurar el ejercicio pleno de sus derechos, sus derechos prevalecerán sobre los de las demás personas, además tendrán derecho a su desarrollo integral, entendido como proceso de crecimiento, maduración y despliegue de su intelecto y de sus capacidades, potencialidades y aspiraciones, en un entorno familiar, escolar, social y comunitario de afectividad y seguridad.

De manera general el tercer numeral del artículo 66 de la Constitución reconoce y garantiza a las personas el derecho a la integridad personal que incluye, la integridad física, psíquica, moral y sexual; una vida libre de violencia en el ámbito público y privado. De manera particular para niños, niñas y adolescentes, es deber del Estado tal y como ordena el numeral 4 del artículo 46 de la Norma Suprema, la protección y atención contra todo tipo de violencia, maltrato, explotación sexual o de cualquier otra índole, o contra la negligencia que provoque tales situaciones. Por lo tanto estas normas señalan como deber del Estado adoptar las medidas necesarias para prevenir, eliminar y sancionar toda forma de violencia, en especial la ejercida contra las mujeres, niñas, niños y adolescentes; idénticas medidas se tomarán contra la violencia, la esclavitud y la explotación sexual.

Exista también en el artículo 81 de la Constitución, la obligación de que la Ley establezca procedimientos especiales y expeditos para el juzgamiento y sanción de los delitos de violencia

intrafamiliar, sexual, y los que se cometan contra niñas, niños, adolescentes. En este mismo sentido dentro del marco constitucional, se establece en el artículo 175 que las niñas, niños y adolescentes estarán sujetos a una legislación y a una administración de justicia especializada, así como a operadores de justicia debidamente capacitados, que aplicarán los principios de la doctrina de protección integral.

Sin duda que la protección a los niños como grupo vulnerable es la responsabilidad máxima del Estado y, en caso de conflicto con otros derechos, debe valorarse con prioridad las medidas que los resguarden.

4.- ANTECEDENTES SOBRE LA LEY ORGÁNICA DE MOVILIDAD HUMANA

El 6 de febrero de 2017 se publica en Ecuador la Ley Orgánica de Movilidad Humana, norma de actualidad mundial, precursora en la materia, que, tal y como señala su Exposición de Motivos, marca un hito en la región y supone una ruptura conceptual y epistemológica profunda de la concepción del hecho migratorio.

Esta Ley fue consecuencia de la necesidad de dejar atrás normas antiguas que no correspondían a la realidad, la Constitución del 2008 reconoció el derecho a la movilidad humana, no se puede considerar ilegal ningún ser humano por su condición migratoria, la supremacía de las personas como sujetos de derechos, los principios constitucionales de libre movilidad humana, ciudadanía universal, latinoamericana y caribeña.

Esta Ley señala en sus Considerandos que reconoce como aporte fundamental para el desarrollo de los pueblos las acciones tendientes a mejorar las condiciones políticas, económicas, sociales y culturales que realizan las personas en movilidad humana, en las sociedades de origen y destino.

La norma, al momento de expedirse, consideró también instrumentos que forman parte del ordenamiento jurídico ecuatoriano, al ser Estado Parte de instrumentos tales como la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, Convención Americana de Derechos Humanos, Convención de Viena de 1963 sobre Relaciones Consulares, Convención sobre el Estatuto de los Refugiados y su Protocolo, Estatuto de los Apátridas, Convención para Reducir los Casos de Apatridia, Convención Internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares, Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer, "Convención Belem do Pará", Convención sobre los Derechos del Niño, Protocolos de Palermo contra la Trata de Personas y el Tráfico Ilícito de Migrantes, Convención contra la Tortura, Tratos Crueles, Inhumanos y Degradantes; y, los demás instrumentos internacionales suscritos por el Ecuador.

En ninguno de estos instrumentos se limita de manera absoluta al Estado a gestionar y controlar sus fronteras, así como a tomar medidas para decidir quien admite en su territorio.

Así como las políticas migratorias no pueden ser reducidas a restricciones por amenazas a la seguridad nacional, las opciones de controlar ingresos y hacer seguimiento a determinadas personas son necesarias.

Para evitar cualquier tipo de discriminación es importante que las regulaciones sean claras y permitan a los funcionarios actuar de manera motivada en cada caso y así reducir comportamientos arbitrarios, y en caso de que haya, poder someterlos a control de legalidad con las consecuencias para el acto como para el agente público.

El equilibrio implica asegurar el reconocimiento y protección de los derechos humanos de las personas y dotar a la administración de facultades para realizar ese reconocimiento y protección con los controles y responsabilidades por el uso de sus prerrogativas.

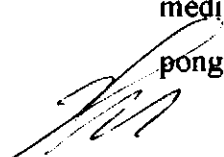
De esta manera, junto con la ágil regularización de condiciones migratorias, se garantiza a quienes viven en el territorio y a quienes ingresan, se evita que se generalicen prejuicios contra los extranjeros debido al proceder de muy pocos que debían haber sido sujetos de un mejor control, especialmente en los casos que atentan contra niños.

En el Título II de la Ley que regula el control migratorio, específicamente en lo relacionado al ingreso se ha establecido por denuncias que existe facilidad para el ingreso de personas con antecedentes que dificultan el control al Estado. Han llegado informaciones que alarman respecto a delincuentes con antecedentes sexuales, especialmente con víctimas menores de edad que, cada vez más, ingresan al país.

En este sentido, la Ley Orgánica de Movilidad Humana no tiene suficientes herramientas para que el Estado pueda proteger a niñas y niños, cuando un extranjero que sea una amenaza por sus antecedentes, pretenda ingresar al país.

Si bien entre las causales para inadmitir a un extranjero está el considerarlo una “amenaza o riesgo para la seguridad nacional de estado, según la información que dispone el Estado ecuatoriano”, una vez ingresado y admitido su ingreso, si apareciere nueva información que pueda considerarlo amenaza o riesgo para la seguridad nacional, no hay una causal para deportarlo.

Por otro lado, entre los procedimientos que se establecen para la deportación, no se establece como medida cautelar la restricción de la libertad, sin embargo se considera adecuado que cuando se ponga en riesgo a niñas y niños, de manera excepcional, se pueda poner esta medida cautelar.



LA ASAMBLEA NACIONAL

CONSIDERANDO:

Que de acuerdo al artículo 35 de la Constitución, los niños, niñas y adolescentes recibirán atención prioritaria y especializada en los ámbitos público y privado.

Que, conforme al artículo 44 de la Constitución, el Estado debe promover de forma prioritaria el desarrollo integral de las niñas, niños y adolescentes, y asegurar el ejercicio pleno de sus derechos, sus derechos prevalecerán sobre los de las demás personas, además tendrán derecho a su desarrollo integral, entendido como proceso de crecimiento, maduración y despliegue de su intelecto y de sus capacidades, potencialidades y aspiraciones, en un entorno familiar, escolar, social y comunitario de afectividad y seguridad.

Que, el tercer numeral del artículo 66 de la Constitución reconoce y garantiza a las personas el derecho a la integridad personal que incluye, la integridad física, psíquica, moral y sexual; una vida libre de violencia en el ámbito público y privado.

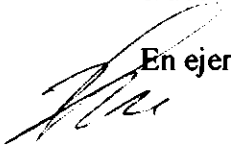
Que, es deber del Estado tal y como ordena el numeral 4 del artículo 46 de la Norma Suprema, la protección y atención a niñas y niños frente todo tipo de violencia, maltrato, explotación sexual o de cualquier otra índole, o contra la negligencia que provoque tales situaciones.

Que, es deber del Estado adoptar las medidas necesarias para prevenir, eliminar y sancionar toda forma de violencia, en especial la ejercida contra las mujeres, niñas, niños y adolescentes; idénticas medidas se tomarán contra la violencia, la esclavitud y la explotación sexual.

Que, entre las normas que regulan el ingreso, dentro del control migratorio, en la Ley Orgánica de Movilidad Humana, se han detectado falencias, especialmente respecto de la deportación y su procedimiento, de tal forma que existe la posibilidad de que ingresen extranjeros con antecedentes de violencia sexual contra niñas y niños, sin que existan las herramientas adecuadas para deportarlos, una vez que hayan sido admitidos a territorio ecuatoriano.

Que, existe en la comunidad internacional un debate serio que conduzca a lograr una migración segura, ordenada y regular, sin que en ningún caso, se desconozca el derecho y responsabilidad de cada Estado en la gestión de su frontera y se reconoce que pueden tomar medidas para impedir el cruce irregular de sus fronteras y es decidir a quién admite en su territorio.

En ejercicio de sus competencias constitucionales expide la siguiente:



LEY ORGÁNICA REFORMATORIA A LA LEY ORGÁNICA DE MOVILIDAD HUMANA

Artículo 1.- En el artículo 143 de la Ley Orgánica de Movilidad, añádase a continuación del 8., el siguiente numeral:

“9. Poner en riesgo o ser una amenaza a la seguridad interna, según la información que dispone el Estado ecuatoriano.”

Artículo 2.- En el artículo 145, numeral 2, a continuación de la frase: “siempre que estas no impliquen una privación o restricción del derecho a la libertad personal.”, sustituir el “.” Por “,”e incorporar la siguiente frase: “salvo los casos en que de manera motivada se determine se está poniendo en riesgo a las personas y grupos de atención prioritaria y mayor vulnerabilidad, para lo cual deberá contar de manera inmediata con la orden de juez competente.”

 **DISPOSICIÓN FINAL.-** Dado en la Ciudad de Quito, el

Asambleístas que respaldan el Proyecto de LEY REFORMATORIA A LA LEY ORGÁNICA DE MOVILIDAD HUMANA, presentado por el asambleísta Héctor Muñoz Alarcón:

NOMBRE Y APELLIDO	NRO. CÉDULA	FIRMA
1.- Fernando Collep, B	1702601214	
2.- Sebastián Paredes	1713339677	
3.- Noureo Estanier	0301084012	
4.- Custodio Reyes	0917295016	
5.- CESAR CARRIÓN	0500943576	
6.- Jeannine Cruz Vow	1104025284	
7.- Luis Alberto Pachald	020120588-7	
8.- Raúl Tello	1600193716	
9.- Tally Vera	1311500605	
10.- René Jordán	04100326807	
11.-		
12.-		