

INFORME TÉCNICO DE VIABILIDAD

PARA LA SUSCRIPCIÓN DE LA CARTA DE COMPROMISO PARA LA ADHESIÓN DE ORGANIZACIONES DE LA SOCIEDAD CIVIL U OTRAS INSTITUCIONES PÚBLICAS O PRIVADAS AL “PROTOCOLO DE ATENCIÓN INTEGRAL PARA NIÑAS, NIÑOS Y ADOLESCENTES, NO NACIONALES EN SITUACIÓN DE MOVILIDAD HUMANA”

1. ANTECEDENTES. –

- Mediante Decreto Ejecutivo No. 436, de 01 de junio de 2022, publicado en el Tercer Suplemento del Registro Oficial No. 84, de 15 de junio de 2022, el Presidente Constitucional de la República, dispuso el otorgamiento de una amnistía migratoria a favor de las personas de nacionalidad venezolana y su grupo familiar; estableció el proceso de registro de permanencia migratoria de todas las personas extranjeras que se encuentran en el país; e implementó un proceso de regularización extraordinario a través de la concesión de una Visa de Residencia Temporal de Excepción para Ciudadanos Venezolanos – VIRTE. El referido Decreto, en su Disposición Transitoria Cuarta, establece que corresponde al Ministerio de Inclusión Económica y Social, dictar “(...) *la normativa secundaria y mecanismos que viabilicen la regularización de niñas, niños, y adolescentes no acompañados o separados, conforme su interés superior*”.
- Mediante Acuerdo Ministerial No. MIES-2022-046, del 15 de septiembre de 2022, el Ministerio de Inclusión Económica y Social, expidió y aprobó el “PROCEDIMIENTO PARA LA REGULARIZACIÓN MIGRATORIA DE NIÑAS, NIÑOS Y ADOLESCENTES NO ACOMPAÑADOS Y SEPARADOS DE SU MEDIO FAMILIAR, A TRAVÉS DE LA EMISIÓN DE LA VISA DE RESIDENCIA TEMPORAL DE EXCEPCIÓN – VIRTE, ANEXOS Y SU RESPECTIVO INSTRUCTIVO”.
- Mediante Sentencia No. 2120-19-JP de 22 de septiembre de 2021, la Corte Constitucional, dispuso al Ministerio de Inclusión Económica y Social, al Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana, y al Ministerio de Gobierno (actualmente Ministerio del Interior) que “*mediante un proceso participativo, adecuen el Protocolo conforme lo dispuesto en esta sentencia, de manera particular en la sección sobre “Parámetros para la protección de niños, niñas y adolescentes en situación de movilidad” y adopten dicho protocolo mediante un instrumento jurídico vinculante para los tres ministerios*”.
- En virtud de la Sentencia No. 2120-19-JP, de 22 de septiembre de 2021, dictada por la Corte Constitucional, referida en el numeral 1.3 del presente documento, se aprobó el “PROTOCOLO DE ATENCIÓN INTEGRAL PARA NIÑAS, NIÑOS Y ADOLESCENTES NO NACIONALES, EN SITUACIÓN DE MOVILIDAD HUMANA”, emitido mediante Acuerdo Interministerial No. 0001, de 20 de octubre de 2022, suscrito por el Ministerio de Inclusión Económica y Social, Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana, y Ministerio del Interior; protocolo en el cual, se incluyen los lineamientos para la identificación de las necesidades de protección específicas de las niñas, niños y adolescentes no acompañados y separados, incluyendo la necesidad de su regularización, con el fin de brindarles una atención integral.
- El Protocolo antes citado, en su acápite 6.2., señala que: “*El Protocolo de Atención Integral para niñas, niños y adolescentes no nacionales en situación de movilidad humana es de obligatorio cumplimiento para todo el personal técnico, administrativo o directivo de las entidades del Sistema de Protección de Derechos que atienden casos de niñas, niños y adolescentes en situación de movilidad a nivel nacional, con necesidades específicas de protección. El Ministerio de Inclusión Económica y Social (MIES) en razón de su rectoría en la atención a niñas,*

Ministerio de Inclusión Económica y Social

Dirección: Plataforma Gubernamental de Desarrollo Social

Av. Quitumbe Ñan y Av. Amaru Ñan.

Código postal: 170146 / Quito-Ecuador

Teléfono: +593-2-3983100

www.inclusion.gob.ec

niños y adolescentes en riesgo o vulneración de derechos, en coordinación con el Ministerio de Gobierno y Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana, y todas las Instituciones del Sistema Nacional Descentralizado de Protección Integral de niñez y adolescencia (SNDPINA) que tienen mandato para la plena garantía de derechos de niñas y niños, en el ámbito de su competencia, serán las responsables de implementar este Protocolo con el fin de fortalecer la protección, restitución y ejercicio pleno de derechos de las niñas, niños y adolescentes en situación de movilidad humana. El MIES, como rector de la protección de niñas, niños y adolescentes, en el marco de sus competencias podrá requerir información que estime conveniente a las entidades que forman parte del SNDPINA".

- De igual forma, en su numeral 7.2. de este instrumento se señala: *"Remisión/Información al MIES/Actuación de oficio a) Remitir/informar el caso. - Las instituciones públicas, privadas, organizaciones de sociedad civil, organismos de cooperación internacional, personas naturales, Ministerio de Gobierno, Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana, entre otras, remiten el caso al MIES para su actuación de forma directa o a través de sus entidades cooperantes u organizaciones adherentes a la aplicación de este protocolo, de acuerdo con la Guía de aplicación del mismo".* De esta manera, el Protocolo incorpora como equipos técnicos de ejecución del procedimiento a organizaciones adherentes, las cuales *"son organizaciones de sociedad civil u otras instituciones públicas o privadas que implementarán los servicios para la atención integral para NNA en situación de movilidad humana; no suscriben convenios de cooperación o contratos con el MIES, sino que se financian con recursos propios"*.
- Mediante Oficio Nro. DP-DPG-2023-0020-O, la Defensoría presentó al MIES, la Carta de Intención para su Adhesión al "Protocolo de Atención Integral para Niñas, Niños y Adolescentes No Nacionales, en Situación de Movilidad Humana" para la implementación de los servicios para la atención integral para niñas, niños y adolescentes, en situación de movilidad humana, así como, a las normas complementarias del mismo, incluyendo el Procedimiento de regularización, Instructivo y demás documentos necesarios para su adecuada ejecución, en el marco de sus competencias y atribuciones institucionales; así como, su intención de suscribir con el MIES, la correspondiente Carta Compromiso, con el objeto de formalizar los términos, bajo los cuales se realizará la implementación de dichos servicios.

2.- JUSTIFICACIÓN JURÍDICA. –

2.1 Normativa Nacional:

2.1.1 Constitución de la República del Ecuador. –

Artículo 1: *"El Ecuador es un Estado constitucional de derechos y justicia, social, democrático, soberano, independiente, unitario, intercultural, plurinacional y laico (...)"*

Artículo 9: *"Las personas extranjeras que se encuentran en el territorio ecuatoriano tendrán los mismos derechos y deberes que las ecuatorianas, de acuerdo con la Constitución"*.

Artículo 11 numeral 2: *"Todas las personas son iguales y gozarán de los mismos derechos, deberes y oportunidades. Nadie podrá ser discriminado por razones de etnia, lugar de nacimiento, edad, sexo, identidad de género, identidad cultural, estado civil, idioma, religión, ideología, filiación política, pasado judicial, condición"*

socio-económica, condición migratoria, orientación sexual, estado de salud, portar VIH, discapacidad, diferencia física; ni por cualquier otra distinción, personal o colectiva, temporal o permanente, que tenga por objeto o resultado menoscabar o anular el reconocimiento, goce o ejercicio de los derechos. La ley sancionará toda forma de discriminación. El Estado adoptará medidas de acción afirmativa que promuevan la igualdad real en favor de los titulares de derechos que se encuentren en situación de desigualdad”.

Artículo 35: “Las personas adultas mayores, niñas, niños y adolescentes, mujeres embarazadas, personas con discapacidad, personas privadas de libertad y quienes adolezcan de enfermedades catastróficas o de alta complejidad, recibirán atención prioritaria y especializada en los ámbitos público y privado. La misma atención prioritaria recibirán las personas en situación de riesgo, las víctimas de violencia doméstica y sexual, maltrato infantil, desastres naturales o antropogénicos. El Estado prestará especial protección a las personas en condición de doble vulnerabilidad”.

Artículo 40: “Se reconoce a las personas el derecho a migrar. No se identificará ni se considerará a ningún ser humano como ilegal por su condición migratoria. (...)”.

Artículo 41: “Se reconocen los derechos de asilo y refugio, de acuerdo con la Ley y los instrumentos internacionales de derechos humanos. Las personas que se encuentren en condición de asilo o refugio gozarán de protección especial que garantice el pleno ejercicio de sus derechos (...)”.

Artículo 42: “Se prohíbe todo desplazamiento arbitrario. (...) las niñas, niños, adolescentes, mujeres embarazadas, madres con hijas o hijos menores, personas adultas mayores y personas con discapacidad recibirán asistencia humanitaria preferente y especializada. Todas las personas y grupos desplazados tienen derecho a retornar a su lugar de origen de forma voluntaria, segura y digna”.

Artículo 44: “El Estado, la sociedad y la familia promoverán de forma prioritaria el desarrollo integral de las niñas, niños y adolescentes y asegurará el ejercicio pleno de sus derechos; se atenderá al principio de su interés superior y sus derechos prevalecerán sobre los de las demás personas. Las niñas, niños y adolescentes 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. Este entorno permitirá la satisfacción de sus necesidades sociales”.

Artículo 154: “A las ministras y ministros de Estado, además de las atribuciones establecidas en la Ley, les corresponde:

1. Ejercer la rectoría de las políticas públicas del área a su cargo y expedir los acuerdos y resoluciones administrativas que requiera su gestión. (...)”.

Artículo 191: “La Defensoría Pública es un órgano autónomo de la Función Judicial cuyo fin es garantizar el pleno e igual acceso a la justicia de las personas que, por su estado de indefensión o condición económica, social o cultural, no puedan contratar los servicios de defensa legal para la protección de sus derechos. La Defensoría Pública prestará un servicio legal, técnico, oportuno, eficiente, eficaz y gratuito, en el patrocinio y asesoría jurídica de los derechos de las personas, en todas las materias e instancias”.

Artículo 340.- “El sistema nacional de inclusión y equidad social es el conjunto articulado y coordinado de sistemas, instituciones, políticas, normas, programas y servicios que aseguran el ejercicio, garantía y exigibilidad de los derechos reconocidos en la Constitución y el cumplimiento de los objetivos del régimen de desarrollo (...)”

Artículo 341: “El Estado generará las condiciones para la protección integral de sus habitantes a lo largo de sus vidas, que aseguren los derechos y principios reconocidos en la Constitución, (...). El sistema nacional descentralizado de protección integral de la niñez y la adolescencia será el encargado de asegurar el ejercicio de

los derechos de niñas, niños y adolescentes. Serán parte del sistema las instituciones públicas, privadas y comunitarias”.

Artículo 363: “El Estado será responsable de: (...) 5. Brindar cuidado especializado a los grupos de atención prioritaria establecidos en la Constitución. (...)”.

2.1.2.- Código Orgánico de la Función Judicial. -

Artículo 285: “La Defensoría Pública es responsable del servicio de asistencia legal gratuita y patrocinio para las personas que, por su estado de indefensión o condición económica, social o cultural, no puedan contratar los servicios de defensa legal para la protección de sus derechos.”

2.1.3.- Ley Orgánica de la Defensoría Pública. -

Artículo 6: “Asesoría, asistencia legal y patrocinio. - La Defensoría Pública y la Red Complementaria a la Defensa Jurídica Pública, tiene la obligación de brindar servicios de asesoría en todas las materias e instancias y asistencia legal y patrocinio en las líneas de atención prioritaria que se describen en esta Ley. (...)”

Artículo 14: “Representación en el patrocinio. - El patrocinio es otorgado, de manera obligatoria y gratuita, según las definiciones de las siguientes líneas de atención prioritaria: (...) 8. En materia de movilidad humana se otorga patrocinio en los procesos de regulación migratoria, de refugio, inadmisión, deportación y apatridia cuando se encuentre en estado de indefensión, estado de vulnerabilidad para el acceso a la justicia o en condición económica sujeta a vulnerabilidad, de conformidad con esta Ley.”

2.1.4.- Ley Orgánica de Movilidad Humana. -

Artículo 2: “Principios. - Son principios de la presente Ley: (...) Pro-persona en movilidad humana: Las normas de la presente Ley serán desarrolladas e interpretadas en el sentido que más favorezca a las personas en movilidad humana, con la finalidad que los requisitos o procedimientos no impidan u obstaculicen el ejercicio de sus derechos y el cumplimiento de sus obligaciones con el Estado ecuatoriano.

Interés superior del niño, niña y adolescente: “En el marco del interés superior de niñas, niños y adolescentes, en todos los procesos y procedimientos vinculados a la movilidad humana, se tomarán en cuenta las normas previstas en la Ley de la materia, como el principio de especialidad de niñez y adolescencia y los derechos a tener una familia, convivencia familiar y ser consultado en todos los asuntos que le afecten. (...)”.

Artículo 44: “Derecho a solicitar una condición migratoria. - Las personas extranjeras tendrán derecho a solicitar una condición migratoria de conformidad a lo establecido en esta Ley y su reglamento. Una vez concedida la condición migratoria de residente se otorgará cédula de identidad”.

Artículo 54: “Categorías migratorias de visitantes temporales en el Ecuador. -Son categorías migratorias de personas visitantes temporales: 3. Solicitantes de protección internacional (...)”.

2.1.5.- Código de la Niñez y Adolescencia:

Artículo 5: “Presunción de edad. - Cuando exista duda sobre la edad de una persona, se presumirá que es niño o niña antes que adolescente; y que es adolescente, antes que mayor de dieciocho años”.

Artículo 6: “Igualdad y no discriminación. - Todos los niños, niñas y adolescentes son iguales ante la ley y no

serán discriminados por causa de su nacimiento, nacionalidad, edad, sexo, etnia; color, origen social, idioma, religión, filiación, opinión política, situación económica, orientación sexual, estado de salud, discapacidad o diversidad cultural o cualquier otra condición propia o de sus progenitores, representantes o familiares”.

Artículo 11: “El interés superior del niño. - El interés superior del niño es un principio que está orientado a satisfacer el ejercicio efectivo del conjunto de los derechos de los niños, niñas y adolescentes; e impone a todas las autoridades administrativas y judiciales y a las instituciones públicas y privadas, el deber de ajustar sus decisiones y acciones para su cumplimiento. Para apreciar el interés superior se considerará la necesidad de mantener un justo equilibrio entre los derechos y deberes de niños, niñas y adolescentes, en la forma que mejor convenga a la realización de sus derechos y garantías. Este principio prevalece sobre el principio de diversidad étnica y cultural. El interés superior del niño es un principio de interpretación de la presente Ley. Nadie podrá invocarlo contra norma expresa y sin escuchar previamente la opinión del niño, niña o adolescente involucrado, que esté en condiciones de expresarla”.

Artículo 12: “Prioridad absoluta. - En la formulación y ejecución de las políticas públicas y en la provisión de recursos, debe asignarse prioridad absoluta a la niñez y adolescencia, a las que se asegurará, además, el acceso preferente a los servicios públicos y a cualquier clase de atención que requieran. Se dará prioridad especial a la atención de niños y niñas menores de seis años. En caso de conflicto, los derechos de los niños, niñas y adolescentes prevalecen sobre los derechos de los demás”.

Artículo 14: “Aplicación e interpretación más favorable al niño, niña y adolescente. - Ninguna autoridad judicial o administrativa podrá invocar falta o insuficiencia de norma o procedimiento expreso para justificar la violación o desconocimiento de los derechos de los niños, niñas y adolescentes. Las normas del ordenamiento jurídico, las cláusulas y estipulaciones de los actos y contratos en que intervengan niños, niñas o adolescentes, o que se refieran a ellos, deben interpretarse de acuerdo al principio del interés superior del niño”.

2.1.6.- Decreto Ejecutivo No. 436:

Mediante Decreto Ejecutivo No. 436 del 1 de junio de 2022, publicado en el Tercer Suplemento del Registro Oficial No. 84, de 15 de junio de 2022, el Presidente Constitucional de la República, dispuso el otorgamiento de una amnistía migratoria favor de las personas de nacionalidad venezolana y su grupo familiar y estableció el proceso de registro de permanencia migratoria de todas las personas extranjeras que se encuentran en el país, así como la implementación de un proceso de regularización extraordinaria a través de la concesión de una Visa de Residencia Temporal de Excepción para Ciudadanos Venezolanos – VIRTE.

Disposición Transitoria Cuarta. – En el plazo de 3 meses a partir de la fecha de vigencia del presente Decreto Ejecutivo, el Ministerio de Inclusión Económica y Social dictara la normativa secundaria y los mecanismos que viabilicen la regularización de niñas, niños y adolescentes no acompañados o separados, conforme a su interés superior.

2.1.7.- Estatuto Orgánico de Gestión Organizacional por Procesos de la Defensoría Pública. -

Mediante Resolución DP-DPG-DASJ-2022-045, publicada en el Segundo Suplemento del Registro Oficial Nro. 54, 3 de mayo 2022, se expidió el Estatuto Orgánico de Gestión Organizacional por Procesos de la Defensoría Pública, donde se estableció como misión institucional “Defender gratuitamente a las personas en condiciones económica, social y cultural de vulnerabilidad o en estado de indefensión, garantizando su acceso a la justicia, a un juicio justo y el respeto a los derechos humanos”.

Ministerio de Inclusión Económica y Social

Dirección: Plataforma Gubernamental de Desarrollo Social

Av. Quitumbe Ñan y Av. Amaru Ñan.

Código postal: 170146 / Quito-Ecuador

Teléfono: +593-2-3983100

www.inclusion.gob.ec

2.1.8.- Estatuto Orgánico de Gestión Organizacional por Procesos del Ministerio de Inclusión Económica y Social. -

De conformidad con lo previsto en el Estatuto Orgánico de Gestión Organizacional por Procesos del Ministerio de Inclusión Económica y Social, su misión institucional es: *"Misión: Definir y ejecutar políticas, estrategias, planes, programas, proyectos y servicios de calidad y con calidez, para la inclusión económica y social, con énfasis en los grupos de atención prioritaria y la población que se encuentra en situación de pobreza y vulnerabilidad, promoviendo el desarrollo y cuidado durante el ciclo de vida, la movilidad social ascendente y fortaleciendo a la economía popular y solidaria."*

2.2.- Normativa Internacional:

2.2.1.- Convención de los Derechos del Niño. –

La República del Ecuador ratificó la Convención sobre Derechos del Niño, instrumento internacional que no sólo establece el marco de derechos y garantías para la niñez y adolescencia, sino que además orienta y compromete a los Estados parte a asumir providencias y medidas en políticas públicas para la efectividad de estos derechos reconocidos, dentro de los que destacan a los efectos de las consideraciones particulares del contexto migratorio.

El artículo 4 consagra que los Estados Partes adoptarán todas las medidas legislativas, institucionales y de toda índole para el cumplimiento de los derechos, la igualdad o no discriminación (art 2), los principios del interés superior del niño (art. 3), la participación (art.12), la preservación de la identidad, filiación y no separación de las familias (arts. 8, 9 y 10) , el derecho a la protección especial en circunstancias particulares en las que se encuentren privados del medio familiar (art 20), así como la adopción de medidas adecuadas para que los niños, niñas o adolescentes que traten de obtener el estatuto de refugiados, de acuerdo a los procedimientos internacionales o internos, reciba la protección y asistencia humanitaria adecuada.

El artículo 12 de la Convención, establece: *"Los Estados parte garantizarán al niño que esté en condiciones de formarse un juicio propio el derecho de expresar su opinión libremente en todos los asuntos que afectan al niño, teniéndose debidamente en cuenta las opiniones del niño, en función de la edad y madurez del niño."*

2.2.2.- Convención Americana de Derechos Humanos. –

La República del Ecuador ratificó la Convención Americana sobre Derechos Humanos y reconoció la competencia contenciosa de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, por lo que debe adecuar su sistema jurídico tanto a la Convención como a las interpretaciones obligatorias que emite la Corte Interamericana mediante sus sentencias y opiniones consultivas.

2.2.3.- Comité de Derechos del Niño. -

El Comité de los Derechos del Niño en la Observación General 6 (2005), sobre el trato de los NNA no acompañados y separados de su familia fuera de su país de origen pone de manifiesto la situación particularmente vulnerable de los menores no acompañados y separados de su familia, con particular referencia a los principios de no discriminación, el interés superior del niño y el derecho de éste a manifestar libremente sus opiniones.

El Comité de los Derechos del Niño en la Observación General 6, párrafo 39, 2005, señala que *"Se deberán adoptar TODAS las salvaguardias para identificar a los menores solos y no acompañados principalmente en frontera y al interior del país. Si no se cumplieran los requisitos para obtener la condición de refugiado al amparo*

de la Convención de 1951, los NNA no acompañados o separados disfrutarán de la protección complementaria disponible en la medida determinada por sus necesidades de protección”.

El Comité de los Derechos del Niño en su Observación General Nº 10, 2007, establece que *“Toda solicitud hecha por un niño o por sus padres para entrar en un Estado Parte o para salir de él a los efectos de la reunión de la familia será atendida por los Estados Partes de manera positiva, humanitaria y expeditiva. Los Estados Partes garantizarán, además, que la presentación de tal petición no traerá consecuencias desfavorables para los peticionarios ni para sus familiares”.*

2.2.4.- Comité de Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares. -

La Observación General conjunta número 3 del 2017 del Comité de Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares y número 22 de 2017 del Comité de los Derechos del Niño sobre los principios generales relativos a los derechos humanos de los niños en el contexto de la migración internacional, determina: *“Que los niños, niñas y adolescentes que ingresan al país, en especial cuando su situación de movilidad se debe a una crisis humanitaria, se encuentran en doble condición de vulnerabilidad”.*

La Observación General conjunta número 4, (2017) del Comité de Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares y, el párrafo número 23 (2017) del Comité de los Derechos del Niño sobre las obligaciones de los Estados relativas a los derechos humanos de los niños en el contexto de la migración internacional en los países de origen, tránsito, destino y retorno 17. Más concretamente y en particular en el contexto de la evaluación de su interés superior y en los procedimientos de determinación de este interés superior, debe garantizarse a los niños el derecho de:

- a) Acceder al territorio, cualquiera que sea la documentación que posean o de la que carezcan, y ser remitidos a las autoridades encargadas de evaluar las necesidades de protección de sus derechos, sin merma de las garantías procesales;
- b) Ser notificados de la existencia de un procedimiento y de la decisión adoptada en el contexto de los procedimientos de inmigración y asilo, sus implicaciones y las posibilidades de recurso;
- c) Contar con un funcionario o juez especializado que se ocupe del procedimiento de inmigración y poder realizar en persona cualquier entrevista con profesionales formados en cómo comunicarse con niños;
- d) Ser oídos y participar en todas las fases de los procedimientos y disponer de la asistencia gratuita de un traductor o intérprete;
- e) Tener acceso efectivo a la comunicación con funcionarios consulares y recibir asistencia consular, así como protección consular de sus derechos adaptado a las necesidades de la infancia;
- f) Contar con la asistencia de un procurador que tenga formación y experiencia en la representación de niños en todas las fases de los procedimientos y comunicarse libremente con su representante, y tener acceso a asistencia letrada gratuita;
- g) Conseguir que se considere una prioridad la aplicación de medidas y procedimientos relacionados con la infancia, y también disponer de tiempo suficiente para preparar esos procedimientos y contar con todas las garantías procesales;
- h) Recurrir la decisión ante un tribunal superior o una autoridad independiente, con efecto suspensivo;
- i) En el caso de niños no acompañados y separados de sus familias, recibir el nombramiento de un tutor competente, lo antes posible, que sirva de garantía procesal básica para el respeto de su interés superior;
- j) Ser plenamente informados durante todo el procedimiento, junto con su tutor y asesor jurídico, y recibir también información sobre sus derechos y cualquier otra información que pueda afectarles.

El Comité de los Derechos del Niño y el Comité de Trabajadores Migratorios y sus Familiares en su observación conjunta señala: *“(...) Los Estados también deben considerar las circunstancias concretas de vulnerabilidad a que pueden enfrentarse los niños migrantes en razón de su género y otros factores, como la pobreza, el origen étnico,*

la discapacidad, la religión, la orientación sexual, la identidad de género u otros, que pueden agravar la vulnerabilidad del niño a los abusos sexuales, la explotación, la violencia, entre otras violaciones de los derechos humanos, durante todo el proceso migratorio”.

2.2.5.- Opinión Consultiva de la Corte Interamericana de Derechos Humanos. –

La Corte Interamericana de Derechos Humanos en su Opinión Consultiva sobre los derechos y garantías de niñas y niños en el contexto de la migración y/o en necesidad de protección internacional (Serie A No. 21, 2014, párr. 21), establece que *"al diseñar, adoptar e implementar sus políticas migratorias relativas a personas menores de 18 años de edad, los Estados deben priorizar el enfoque de los derechos humanos desde una perspectiva que tenga en cuenta en forma transversal los derechos de niñas y niños y, en particular, su protección y desarrollo integral, los cuales deben primar por sobre cualquier consideración de la nacionalidad o el estatus migratorio, a fin de asegurar la plena vigencia de sus derechos, en los términos de los artículos 1.1, 2 y 19 de la Convención Americana y VII de la Declaración Americana"*.

2.2.6- Pacto Mundial para la Migración segura, ordenada y regular. -

El 10 de diciembre de 2018, se ha adoptado el Pacto Mundial para la Migración Segura, Ordenada y Regular que en su objetivo número 7 relacionado a abordar y reducir la vulnerabilidad de los migrantes, determina que se establezcan medidas adecuadas para la reducción de vulnerabilidad de niños, niñas y adolescentes, lo que incluye su inclusión en los sistemas de protección con procedimientos específicos que incorporen la diversidad de situaciones que devienen de los procesos migratorios, se garantice la atención adecuada a niños no acompañados o separados y procurar su reunificación familiar. Además, determina la necesidad de establecer procedimientos claros y adecuados al enfoque de derechos humanos para la atención de casos de trata de personas, tráfico ilícito de personas y otros delitos relacionados con la migración, garantizando atención especializada a niños, niñas y adolescentes.

2.3.1.- Normativa específica del proceso de regularización migratoria. -

2.3.2 Procedimiento de Regularización Migratoria para NNA no acompañado y separado en situación de movilidad humana.-

Mediante Acuerdo Ministerial No. MIES-2022-046, del 15 de septiembre de 2022, el Ministerio de Inclusión Económica y Social, expidió y aprobó el "PROCEDIMIENTO PARA LA REGULARIZACIÓN MIGRATORIA DE NIÑAS, NIÑOS Y ADOLESCENTES NO ACOMPAÑADOS Y SEPARADOS DE SU MEDIO FAMILIAR, A TRAVÉS DE LA EMISIÓN DE LA VISA DE RESIDENCIA TEMPORAL DE EXCEPCIÓN – VIRTE, ANEXOS Y SU RESPECTIVO INSTRUCTIVO".

2.3.3.- Protocolo de Atención Integral Protección Especial para niñas, niños y adolescentes no nacionales, en situación de movilidad humana.

Mediante Sentencia N° 2021-19-JP/21 del 22 de septiembre del 2021, la Corte Constitucional en el numeral 4 de la sección VII, dispuso al MIES para que en coordinación con el Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana y el Ministerio de Gobierno: *"mediante un proceso participativo, adecuen el Protocolo conforme lo dispuesto en esta sentencia, de manera particular en la sección sobre: "Parámetros para la protección de niños, niñas y adolescentes en situación de movilidad y adopten dicho protocolo mediante un instrumento jurídico vinculante para los tres ministerios"*.

En atención a lo referido, el Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana, Ministerio del Interior y Ministerio de Inclusión Económica y Social, suscribieron el Acuerdo Interministerial 0001 del 20 de octubre del 2022, que aprobó el PROTOCOLO DE ATENCIÓN INTEGRAL PARA NIÑAS, NIÑOS Y ADOLESCENTES NO

NACIONALES Y EN SITUACIÓN DE MOVILIDAD HUMANA, publicado en el Registro Oficial Suplemento N°187 del 11 de noviembre de 2022, en el cual, se incluyen los lineamientos para la identificación de las necesidades de protección específicas de las niñas, niños y adolescentes no acompañados y separados, incluyendo la necesidad de su regularización, con el fin de brindarles una atención integral.

3.- JUSTIFICACIÓN TÉCNICA. -

El deber más alto del Estado consiste en respetar, garantizar, promover y proteger los derechos de la población a través de la aplicación directa e inmediata de la Constitución, así como la obligatoriedad de emitir normativa secundaria y políticas públicas para su cumplimiento.

La norma suprema establece que los ecuatorianos y extranjeros tendrán los mismos derechos en el territorio ecuatoriano y garantiza como un principio transversal la igualdad y no discriminación en todos los ámbitos público y privado, así como la ciudadanía universal, la libre movilidad humana y el principio pro- persona en movilidad humana.

En concordancia, la norma suprema proclama el principio de favorabilidad para hacer efectiva vigencia de los derechos. Así también se recoge el principio de atención prioritaria de los niños, niñas y adolescentes, su interés superior y derecho al desarrollo integral.

La movilidad humana, es un fenómeno que por su complejidad debe ser abordado desde diferentes aristas, el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para el Desarrollo, en el Informe de Tendencias Globales de Desplazamiento Forzado 2019 que existen 79,5 millones de personas desplazadas en el mundo y en relación con la migración venezolana señala que esta representa una de las mayores crisis de desplazamiento de la región en los últimos años.

La mayoría de las personas refugiadas y migrantes que llegan a los países vecinos de la región son familias con niñas, niños y adolescentes quienes se encuentran en una mayor situación de vulnerabilidad en virtud a que se encuentran expuestos/as a situaciones de violencia, inseguridad y discriminación ya que falta de recursos económicos, documentación y restricción de movilidad obliga a las familias a ingresar por rutas irregulares, ante la cual es imperativo que el Estado tome acciones concretas para que se garanticen sus derechos.

En este marco de acción, el MIES ha venido implementando estrategias para la atención a la población en contexto de movilidad humana de otro origen nacional, con énfasis en niños, niñas y adolescentes en situación de vulnerabilidad en tránsito y a quienes se hayan radicado de forma temporal y definitiva en el país, independientemente de su condición migratoria actual, entre los cuales se encuentran:

- 1.- “La atención de Frontera Norte y Sur (2018);
- 2.- El *“Servicio de atención a la población en contexto de movilidad humana, en situación de vulnerabilidad de otro origen nacional, con énfasis en niños, niñas y adolescentes y sus familias en ‘Ciudades de Acogida (2019);*
- 3.- El “Protocolo de Atención a niñas, niños y adolescentes en contextos de movilidad humana” adoptado en el 2019 y que ha sido actualizado mediante Acuerdo Interministerial 0001 del 20 de octubre del 2022.
- 4.- El Acuerdo Ministerial 046 del 15 de septiembre del 2022, con el cual el MIES expidió el *“Procedimiento para la regularización migratoria de niñas, niños y adolescentes no acompañados y separados de su medio familiar, a través de la emisión de la Visa VIRTE, anexos y su respectivo instructivo”.*

En razón de lo expuesto, el Estado ecuatoriano debe aunar esfuerzos para que conjuntamente con las

organizaciones de sociedad civil y/o instituciones públicas se garantice el ejercicio de los derechos de esta población con un enfoque de derechos humanos, género, intergeneracional e igualdad y no discriminación, motivo por el cual, resulta fundamental la incorporación de las entidades adherentes al “Protocolo de Atención a niñas, niños y adolescentes no nacionales en situación de movilidad humana”, lo cual permitirá que un mayor número de niños, niñas y adolescentes no acompañados o separados de su medio familiar accedan al proceso de regularización migratoria y se garantice una mayor agilidad en la atención territorial para la realización del proceso de regularización migratoria.

Con las entidades adherentes se tendrá una mayor cobertura y presencia territorial tanto para la identificación de casos como para la realización de entrevistas e informe psicosocial así como para el acompañamiento de todo el proceso de regularización migratoria, considerando además que el Protocolo en el numeral 7.4 prevé la participación técnica de equipos de atención de entidades cooperantes y/o organizaciones adherentes.

4.- PARTES INTERVINIENTES PARA LA SUSCRIPCIÓN DE LA CARTA DE COMPROMISO:

4.1 Ministerio de Inclusión Económica y Social. -

Mediante Decreto Supremo Nro. 3815 del 7 de agosto de 1979, publicado en el Registro Oficial Nro. 208, de 12 de junio de 1980, se creó el Ministerio de Bienestar Social y, a través del Decreto Ejecutivo Nro. 580, de 23 de agosto de 2007, publicado en el Registro Oficial Suplemento Nro. 158, de 29 de agosto de 2007, se cambia la razón social del Ministerio de Bienestar Social por el de Ministerio de Inclusión Económica y Social con las funciones, atribuciones, competencias y responsabilidades que le correspondían al Ministerio de Bienestar Social.

Mediante Acuerdo Ministerial No. 030 del 16 de junio de 2020 se expidió la reforma al Estatuto Orgánico de Gestión Organizacional por Procesos del Ministerio de Inclusión Económica y Social, el mismo que en su artículo 1 establece: *"Misión: Definir y ejecutar políticas, estrategias, planes, programas, proyectos y servicios de calidad y con calidez, para la inclusión económica y social, con énfasis en los grupos de atención prioritaria y la población que se encuentra en situación de pobreza y vulnerabilidad, promoviendo el desarrollo y cuidado durante el ciclo de vida, la movilidad social ascendente y fortaleciendo a la economía popular y solidaria."*

4.2 Entidad adherente. –

La **Defensoría Pública** es un órgano autónomo de la Función Judicial que se creó a partir de la Constitución de la República del Ecuador publicada en el Registro Oficial No. 449 de 20 de octubre de 2008. Según lo establecido en el artículo 191 de la Carta Magna tiene como fin garantizar el pleno e igual acceso a la justicia de las personas que, por su estado de indefensión o condición económica, social o cultural, no puedan contratar los servicios de defensa legal para la protección de sus derechos. Además, deberá prestar un servicio legal, técnico, oportuno, eficiente, eficaz y gratuito, en el patrocinio y asesoría jurídica de los derechos de las personas, en todas las materias e instancias. En tal sentido, es indivisible y funcionará de forma desconcentrada con autonomía administrativa, económica y financiera; estará representada por la Defensora Pública o el Defensor Público General y contará con recursos humanos, materiales y condiciones laborales equivalentes a las de la Fiscalía General del Estado.

Con este antecedente y de conformidad con lo establecido en el 7.2. del Protocolo en referencia, corresponde a las instituciones públicas, privadas, organizaciones de sociedad civil, organismos de cooperación internacional, personas naturales, Ministerio de Gobierno, Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad

Humana, entre otras, remitir los casos al MIES para su actuación de forma directa o a través de sus entidades cooperantes u **organizaciones adherentes** a la aplicación del Protocolo.

En tal sentido, la Defensoría Pública del Ecuador, ha manifestado su interés en adherirse al *“Protocolo de atención integral para niños, niñas y adolescentes no nacionales en situación de movilidad humana”*.

5.- OBJETO. –

El presente instrumento, tiene como objeto establecer los términos bajo los cuales, se coordinará la articulación de acciones en el marco de la implementación del “PROTOCOLO DE ATENCIÓN INTEGRAL PARA NIÑAS, NIÑOS Y ADOLESCENTES, NO NACIONALES EN SITUACIÓN DE MOVILIDAD HUMANA”, y demás normas complementarias del mismo, incluyendo el Procedimiento de regularización, Instructivo y otros documentos necesarios para su adecuada ejecución, en función de la adhesión a dichos instrumentos presentada por la Defensoría Pública del Ecuador, así como, cualquier trámite tendiente al ingreso y permanencia de niñas, niños y adolescentes no acompañados y separados independientemente de su nacionalidad, en los procesos identificados y/o patrocinados por la Defensoría Pública del Ecuador.

6.- COMPROMISOS DE LAS PARTES:

6.1.- Compromisos Ministerio de Inclusión Económica y Social. -

- a. Validar los informes psicosociales para el proceso de regulación migratoria de niñas, niños y adolescentes no acompañados y separados/as de su medio familiar, en el marco del Protocolo de Atención Integral para Niños, Niñas y Adolescentes no nacionales en situación de movilidad humana y demás normas complementarias del mismo, que sean identificados y/o patrocinados por la Defensoría Pública del Ecuador.
- b. Gestionar acciones de articulación para el proceso de regulación migratoria de niñas, niños y adolescentes no acompañados y/o separados, con Ministerio del Interior, Cancillería y Registro Civil.

6.2. – Compromisos de la Defensoría Pública. –

- a. En los casos identificados y/o patrocinados por LA DEFENSORÍA, previo consentimiento o asentimiento informado del patrocinado, el psicólogo/a de atención a víctimas levantará la entrevista especializada e informe psicosocial para el proceso de regulación migratoria de niñas, niños y adolescentes no acompañados y separados en las provincias de Pichincha, Manabí, El Oro, Guayas, Azuay y en cualquier otro lugar en donde LA DEFENSORÍA cuente con personal profesional en psicología, y remitirá oficialmente al MIES para su validación.
- b. Gestionar las acciones para el proceso de regulación migratoria de niñas, niños y adolescentes no acompañados y separados, dentro de la ejecución de la presente Carta.
- c. Remitir de manera periódica al MIES, la información de las niñas, niños y adolescentes no acompañados/as y/o separados para el proceso de regulación migratoria conforme a la normativa vigente.

6.3.- Compromisos conjuntos de las partes. –

Las partes se comprometen a realizar esfuerzos conjuntos para:

- a. Gestionar reuniones de coordinación para evaluar el proceso de implementación de la presente Carta Compromiso, revisando aspectos que se encuentren dentro del Protocolo expedido mediante Acuerdo Interministerial Nro. 0001, de 20 de octubre de 2022 y del Procedimiento expedido con Acuerdo Ministerial

Nro. MIES-2022-046, de 15 de septiembre de 2022.

- b. Establecer acuerdos de seguimiento y mejora dentro de la implementación del proceso de regularización migratoria.

7.- PLAZO. -

La Carta de Compromiso tendrá vigencia desde la fecha de su suscripción hasta el 31 de diciembre 2023, con la posibilidad de renovación por un año más en caso de que las entidades así lo consideren para lo cual deberá existir notificación expresa con al menos 30 días de anticipación sin necesidad de firmar una nueva Carta de Compromiso.

8.- MODIFICACIONES A LA CARTA DE COMPROMISO. -

Cualquier enmienda o reforma total o parcial se efectuará por mutuo acuerdo entre LAS PARTES, mediante la suscripción de un adendum modificatorio a la Carta de compromiso suscrito por las partes, sin embargo, podrán emitirse documentos aclaratorios o ampliatorios para su correcta ejecución sin necesidad de suscripción de un adendum.

9.- CONFIDENCIALIDAD. -

LAS PARTES acuerdan tratar confidencialmente todos los datos, documentación e información que hayan sido suministrados a la otra parte durante la vigencia del presente documento. Ambas partes acuerdan también no divulgar esta información a ninguna persona o entidad, exceptuando a sus respectivos empleados/trabajadores quienes deberán la respectiva confidencialidad, con la condición de que también mantengan la confidencialidad y solo en la medida en que sea necesario para ejecutar correctamente este documento.

LAS PARTES se comprometen a respetar el principio de confidencialidad y reserva, en los casos de regularización migratoria de niños, niñas o adolescentes (NNA) no acompañados o separados, a fin de proteger su intimidad y manejar toda la información que se obtenga con la más absoluta reserva, en beneficio del NNA.

La información estadística podrá ser proporcionada a los organismos de control, conforme a la Ley.

El acuerdo de confidencialidad continuará vigente incluso después de la extinción de este documento, sea cual sea la causa.

10.- TERMINACIÓN DE LA CARTA DE COMPROMISO. -

La presente carta de compromiso podrá terminar por una de las siguientes causas:

1. Por terminación del plazo.
2. Por mutuo acuerdo de LA PARTES.
3. Por sentencia ejecutoriada que declare la terminación o nulidad de la Carta a petición de cualquiera de LAS PARTES.
4. Por fuerza mayor o caso fortuito que impida el cumplimiento del objeto materia de la Carta. Esto deberá ser justificado debidamente por la parte que lo formule y dentro del plazo de sesenta días de ocurrido el hecho; y
5. Por incumplimiento total o parcial de los acuerdos previstos en este instrumento jurídico, o por no convenir la ejecución del presente instrumento a los intereses de cada institución previa justificación por escrito. LAS PARTES se reservan en derecho de dar por terminado unilateralmente la presente Carta, si una de ellas

incumpliese con las obligaciones previstas en este documento, para lo cual bastará una notificación por escrito con un mes de anticipación.

11.- SOLUCIÓN DE CONTROVERSIAS:

De suscitarse conflicto alguno entre LAS PARTES o discrepancias sobre la aplicación e interpretación del presente documento, éstas se comprometen a iniciar una negociación directa entre ellas por el término de treinta (30) días, contados a partir de la recepción de comunicación escrita de la parte interesada, señalando la iniciación del período de negociación del conflicto.

Si después del diálogo, continuare la discrepancia, LAS PARTES acuerdan someterse a un proceso de mediación, de conformidad con la respectiva normativa.

Si a pesar de ello continúan las divergencias o controversias, se seguirá el procedimiento que corresponda según la normativa aplicable para el caso.

12. ACTA DE CIERRE:

Concluida la vigencia de la Carta de Compromiso y solo en caso de no renovarse el mismo, las partes, dentro del término de treinta (60) días de fenecido el plazo suscribirán un Acta de Cierre u otro instrumento de similar naturaleza, en el que se dejará constancia de las acciones ejecutadas y el cumplimiento de los compromisos generados como resultado de la Carta de Compromiso.

13.- DOCUMENTOS HABILITANTES:

Se anexan como documentos habilitantes del presente instrumento:

1. Los que acreditan la representación legal de los comparecientes.
2. Carta de Intención presentada por la Defensoría Pública.
3. Informe (s) señalado (s) en la cláusula de antecedentes de este convenio.

14.- EQUIPO DE COORDINACIÓN DE LA CARTA DE COMPROMISO:

Para la supervisión y seguimiento de la presente Carta, el MIES designa a quien ostente el cargo de Director de Servicios de Protección Especial o a quien éste delegue, y por parte de LA DEFENSORÍA a quien ostente el cargo de Coordinador/a General de Gestión de la Defensoría Pública o a quien éste delegue.

Todas las comunicaciones, sin excepción, entre las Partes, serán formuladas por escrito o por medios electrónicos y en idioma español, para cuyo efecto, se señalan las siguientes direcciones:

MIES:

Dirección: Av. Amaru Ñan, 170146. Plataforma Gubernamental de Desarrollo Social

Correo electrónico:

Teléfono: (2) 398-3100 Quito – Ecuador

DEFENSORÍA PÚBLICA:

Dirección: Calle El Universo E8-115 y Av. De Los Shyris

Correo electrónico: secretaria@defensoria.gob.ec

Teléfono: PBX (593-2) 3 815-270 Quito - Ecuador.

15.- CONCLUSIONES:

La vulnerabilidad de los niños, niñas y adolescentes en situación de movilidad humana y su condición como grupo de atención prioritaria exige al Estado ecuatoriano tomar medidas inmediatas para hacer efectivos sus derechos a través de políticas públicas y la ejecución de acciones concretas para garantizar sus derechos con enfoque de derechos humanos, género e igualdad y no discriminación.

En este sentido y frente al flujo migratorio que atraviesa el Ecuador, desde las entidades competentes se han emitido políticas y normativa a fin de que se garanticen los derechos de los niños, niñas y adolescentes en situación de movilidad, como es el *“Protocolo de Atención a niñas, niños y adolescentes en contextos de movilidad humana”* adoptado en el 2019 y que ha sido actualizado mediante Acuerdo interministerial 0001 del 20 de octubre del 2022, este último determina la actuación del Estado ecuatoriano para proteger y restituir los derechos de los NNA en situación de movilidad humana y establece lineamientos y estándares de protección integral que, para ser implementados requieren de la coordinación con entidades que conforman el Sistema Nacional Descentralizado de Protección Integral de Niñez y Adolescencia SNPINA y organismos no gubernamentales de atención de casos de NNA en situación de movilidad humana, por lo que, se considera factible la adhesión de las entidades que han presentado sus cartas de intención.

16.- RECOMENDACIONES:

Por lo anteriormente expuesto, considerando la justificación técnica y jurídica referida en los numerales 2 y 3 del presente instrumento, se recomienda la suscripción de la Carta de Compromiso para la adhesión de la Defensoría Pública del Ecuador como entidad adherente del *“Protocolo de Atención a niñas, niños y adolescentes en contextos de movilidad humana”*.

ACCIÓN	RESPONSABLE	FIRMA
Elaborado por:	Isabel Ayora Jara Experta Legal ONU-OIM	
	Cecilia Villenas Analista de Protección Especial	
Revisado por:	Francisco Carrión Director de Servicios de Protección Especial	
Aprobado por:	María José Enríquez Rodríguez Subsecretaría de Protección Especial	

Fecha: 9 de junio de 2023.