



CONSEJO NORUEGO  
PARA REFUGIADOS



DERECHO A VIVIENDA,  
TIERRA Y PROPIEDAD DE  
MUJERES DESPLAZADAS

# Ecuador

MARCO NORMATIVO  
NACIONAL E  
INTERNACIONAL



® Acceso a tierra/vivienda para mujeres en necesidad de protección internacional (PNPI) y refugiadas en Ecuador

Marco normativo nacional e internacional que regula el derecho a la vivienda y el acceso a tierra de las mujeres refugiadas en el Ecuador

Producción Editorial: Javier Arcentales Illescas / Susy Garbay Mancheno

Foto: APDH Ecuador, Christopher Herwig.

Con el apoyo de Consejo Noruego para Refugiados - NRC

Coordinación del documento, Karine Ruel, Gerente Programa Refugio. Consejo Noruego para Refugiados - NRC.

Colaboración y revisión del texto, Carlos Leon (Coordinador Oficina País – Ecuador NRC), Alexandra Visser (Oficial ICLA – Ecuador NRC), Fernando de Medina Rosales (Acting Head Technical Support Section International Programme Department – Oslo NRC), Atle Solberg (former Country Director NRC Colombia), David García (Oficial de comunicación e Incidencia NRC Colombia).

[www.nrc.org.co](http://www.nrc.org.co) / [www.nrc.no](http://www.nrc.no)

Este documento ha sido posible gracias al financiamiento del Ministerio de Relaciones Exteriores de Noruega y el Departamento de Desarrollo Internacional del Reino Unido (DFID).

El texto de este documento no necesariamente refleja las opiniones del Departamento de Desarrollo Internacional del Reino Unido (DFID), el Ministerio de Relaciones Exteriores de Noruega y el Consejo Noruego para Refugiados.





# ACCESO A TIERRA/VIVIENDA PARA MUJERES EN NECESIDAD DE PROTECCIÓN INTERNACIONAL (PNPI) Y REFUGIADAS EN ECUADOR

Marco normativo nacional e internacional que regula el derecho a la vivienda y  
el acceso a tierra de las mujeres refugiadas en el Ecuador

Quito, Febrero 2013

## TABLA DE CONTENIDOS

RESUMEN EJECUTIVO	2	2.2 NORMATIVA NACIONAL RELATIVA AL DERECHO A LA VIVIENDA DE LAS PERSONAS REFUGIADAS	35	5 RESPUESTA ESTATAL: NACIONAL Y LOCAL Y RESPUESTAS DESDE LA SOCIEDAD CIVIL.	75
INTRODUCTION	13	3 POLÍTICA PÚBLICA NACIONAL SOBRE ACCESO A VIVIENDA Y TIERRA	55	6 CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES	83
1 CONTEXTO DEL EJERCICIO DEL DERECHO A LA VIVIENDA Y ACCESO A TIERRA DE LAS MUJERES REFUGIADAS EN EL ECUADOR	17	4 ANÁLISIS DE LOS PRINCIPALES VACÍOS DE PROTECCIÓN Y RETOS ENFRENTADOS POR LAS MUJERES REFUGIADAS EN EL EJERCICIO DEL DERECHO A LA VIVIENDA Y EN EL ACCESO A TIERRA.	61	ANEXOS	92
2 MARCO NORMATIVO NACIONAL E INTERNACIONAL.	25				
2.1 ESTÁNDARES INTERNACIONALES EN MATERIA DE DERECHO A LA VIVIENDA Y ACCESO A TIERRA DE LAS PERSONAS REFUGIADAS APLICABLES EN ECUADOR	27				

# RESUMEN EJECUTIVO

## MARCO NORMATIVO Y DE POLÍTICA PÚBLICA

El Ecuador es signatario de la mayor parte de tratados internacionales de derechos humanos, tanto del sistema universal de Naciones Unidas como del Sistema Interamericano. Entre los instrumentos internacionales de derechos humanos más relacionados con el tema y que configuran los estándares del derecho a la vivienda, se encuentra la Convención de Ginebra sobre el Estatuto de los Refugiados, cuyo artículo 13 reconoce el derecho a la vivienda de las personas refugiadas; el Pacto Internacional de Derechos Económicos Sociales y Culturales y demás instrumentos emitidos del Comité DESC de Naciones Unidas, entre la que se destaca la Observación General 4 sobre el derecho a la vivienda.

- ▶ La Constitución ecuatoriana ha desarrollado ampliamente los derechos de las personas en movilidad, en la que se han incluido principios como la igualdad entre personas ecuatorianas y de otra nacionalidad y la no discriminación por el lugar de origen, condición migratoria, entre otros. De igual manera, la Constitución desarrolla el derecho a la vivienda de manera amplia, el acceso a tierra y el derecho a la propiedad.
- ▶ En cuanto a la legislación nacional, existen varias disposiciones dispersas en leyes y normas de menor jerarquía que aún no han sido adecuadas al contenido constitucional, pero que al estar vigentes son de referencia obligatoria, mientras no se expida una ley unificada respecto a este tema. En relación al tema objeto de este estudio, se evidencia que las personas refugiadas y solicitantes de esta condición refugio no son consideradas en los programas de acceso a vivienda rural y urbana a cargo del Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda, pues los incentivos de vivienda están destinados exclusivamente a personas ecuatorianas, salvo en el caso del denominado bono de reasentamiento, que se contempla la entrega a personas refugiadas, sin embargo este bono es de carácter excepcional y solo se entregaría a quienes ya hayan adquirido una propiedad en territorio ecuatoriano. Por otro lado,

no se refleja ninguna medida de acción afirmativa o preferencial para el acceso a la vivienda por parte de las mujeres.

En cuanto al acceso a tierra, la legislación vigente no establece ninguna restricción en cuanto a la nacionalidad para solicitar la adjudicación según lo establecido en la Ley de Desarrollo Agrario. Sin embargo, además de la enunciación que se hace en la Ley de Soberanía Alimentaria, respecto a la necesidad de considerar preferentemente a las mujeres jefas de hogar en las políticas de acceso a tierra, no se identifica ninguna medida especial que esté orientada a cumplir con este postulado.

Por otro lado, formalmente el acceso de vivienda como de tierras a personas, a través de formas de transferencia de dominio privadas, estaría permitida, es decir no existe ninguna restricción para la celebración de contratos privados de compra de vivienda y/o de tierras a personas refugiadas, salvo en el caso establecido en la Constitución, que prohíbe la adquisición de tierras o concesiones, bajo cualquier título por parte de personas naturales o jurídicas extranjeras, en áreas de seguridad nacional o protegidas. Para las personas solicitantes de refugio, si bien el Decreto 1182, establece que mientras esté vigente el certificado provisional, su titular puede realizar “actividades económicas lícitas”, no estaría habilitado para adquirir bienes inmuebles, por no tener una situación legal definida en el país.

En cuanto a la política pública, El Plan Nacional de Desarrollo 2009 – 2013 que constituye la política macro estatal, se propone algunas metas entre las que se destaca el incremento, al 71% del porcentaje de hogares con vivienda; y, la reducción en un 22% el nivel de concentración de la tierra. Por otro lado, al plantear como uno de los objetivos “Mejorar la calidad de vida de la población”, tiene varias políticas, de las cuales se señalan:

Brindar atención integral a las mujeres y a los grupos de atención prioritaria, con enfoque de género, generacional, familiar, comunitario e intercultural.

Garantizar vivienda y hábitat dignos, seguros y saludables, con equidad, sustentabilidad y eficiencia.

Sin embargo además de estos postulados, los proyectos de vivienda de carácter social, son financiados en parte con los subsidios que entrega el MIDUVI, que como se señaló, están destinados exclusivamente a personas ecuatorianas.

En cuanto al acceso a tierra, en el 2009 se promulgó el Plan de Fomento de Acceso a Tierras y Territorios que tenía como uno de sus propósitos principales, entregar tierras a grupos organizados de familias que tengan poca tierra o ninguna, dando prioridad a mujeres, minifundistas y miembros de pueblos y nacionalidades. No obstante, uno de los principales pasos que debía darse era el organizar un catastro nacional de tierras, cosa que no ha sucedido hasta la actualidad. Según un informe de Food first Information and Action Network, FIAN ninguno de los componentes del Plan se han ejecutado.



## OBSTÁCULOS PARA LAS MUJERES EN EL ACCESO A VIVIENDA

### LLEGADA Y PRIMERA BÚSQUEDA

Al llegar, la población refugiada al Ecuador enfrenta algunas dificultades de carácter social, psicológico, cultural y económico en el ejercicio del derecho a la vivienda:

- La primera dificultad está relacionada con el desconocimiento del entorno social y geográfico al que se llega. Esto se observa con mayor claridad en Quito dada la magnitud de la ciudad en relación a las ciudades más cercanas a la frontera como Esmeraldas, Tulcán y Lago Agrio. Este desconocimiento acarrea por una parte, el no identificar las entidades públicas o privadas que prestan atención a personas refugiadas y por otra la dificultad de ubicar un lugar donde establecerse adecuado a las condiciones económicas.
- Una segunda limitación que se identifica en la etapa del arribo y la búsqueda de vivienda, está relacionada con el estado psicológico de las personas que es afectado por la salida del lugar de origen de manera violenta. Las personas generan temores a salir y, en principio, de encontrarse con otras personas colombianas que no conocen. Este temor es más profundo y evidente en el caso de mujeres solas o jefas de hogar.
- Otra complejidad que es simultánea a las anteriores, hace referencia a la baja situación económica de las personas refugiadas. Al salir de Colombia, pocas personas logran llevar consigo dinero que les permita acceder a viviendas dignas de manera más fácil. Por el contrario, se observa que al intentar arrendar, les solicitan garantías que consisten en pago de dos o tres meses de arriendo por adelantado.
- La discriminación y la xenofobia al momento de buscar una vivienda es una de las limitaciones más fuertes y recurrentes que deben enfrentar las personas colombianas refugiadas, en particular, las mujeres. En todas las ciudades, sin excepción, se señalan por parte de las mujeres participantes en los grupos focales, así como por parte de las organizaciones entrevistadas situaciones de discriminación en razón de la nacionalidad, afrodescendencia, condición de refugiado, ser mujeres y por tener niños/as. Son recurrentes los testimonios de situaciones de arrendatarios que evitan, de manera expresa o tácita, el alquilar lugares de vivienda a personas en necesidad de protección internacional por uno de los motivos señalados anteriormente, siendo la nacionalidad el de mayor recurrencia.
- De manera simultánea, se constata la existencia de estereotipos marcados que pesan sobre las mujeres de nacionalidad colombiana, que las vincula con la prostitución o como mujeres que llegan a “quitar el marido.” Estos son aspectos que pesan mucho al decidir arrendar a una persona y que se profundizan cuando las mujeres son afrodescendientes, ya que por una parte se las estigmatiza como delincuentes y por otra, con estereotipos de carácter sexual.
- Las estrategias para enfrentar estas limitaciones son variadas y de igual manera pueden ser activadas de manera simultánea. Por una parte, son beneficiarias de programas de ayuda humanitaria de las ONG

que trabajan con población refugiada, en particular de HIAS que es la agencia socia de ACNUR, que proporciona albergue y solventa los costos de arriendos de hasta los tres primeros meses. Se observa también como otra estrategia, la búsqueda de personas de nacionalidad colombiana que sean conocidas (familiares o amigos) y confiables y que ya se encuentren asentadas en el Ecuador de alguna manera. En Quito se conoce de personas que rentan habitaciones de hoteles de bajo costo con tarifas diarias. Finalmente, hay quienes buscan por su propia cuenta un lugar que les proporcione seguridad y sea accesible para su economía.

- ▶ Cabe mencionar también que la población campesina refugiada no busca asentarse en las ciudades sino en zonas rurales, en donde son frecuentes tratos informales de vivienda a cambio de trabajo. Es decir, estas personas se convierten en cuidadores de terrenos y ganado a cambio de la vivienda en formas que se puede caracterizar como servidumbre.
- ▶ Finalmente, el proceso de reconocimiento de la condición de refugiado es decisivo en el ejercicio de derechos, y en este caso, del derecho a la vivienda. En una primera instancia define la situación de regularidad y de irregularidad de la condición migratoria. En este sentido, para quienes son inadmitidos bajo los parámetros del Decreto Ejecutivo 1182 y quedan en situación irregular es más compleja la búsqueda de vivienda digna. En el caso de los solicitantes de la condición de refugiado, a pesar de tener una documentación que asegura su condición regular y garantiza el principio de no devolución, la indefinición en el ejercicio de los derechos es una constante, aspecto que hace a estas personas más propensas a la vulneración de sus derechos.

En este estudio se ha analizado el ejercicio del derecho a la vivienda bajo la modalidad de arrendamiento y mediante el acceso a la propiedad de la vivienda. Y también el derecho al acceso a tierra, bajo las dos modalidades.

## ARRENDAMIENTO DE VIVIENDA

El arrendamiento es la forma más accesible para acceder a vivienda que tienen las personas refugiadas. Además de las limitaciones señaladas, al momento de arrendar una vivienda se constatan las siguientes problemáticas:

- ▶ *Aumento de costos por ser personas colombianas.* Como consecuencia de los estereotipos que pesan sobre las personas de nacionalidad colombiana, en particular de las mujeres, los arrendatarios elevan los costos como una forma de asegurarse una ganancia. También se conoció de casos en los que se exigen hasta tres meses de garantía, valor que no es exigido para personas de nacionalidad ecuatoriana.
- ▶ *Bajo nivel de formalización de contratos de arriendo.* Las viviendas son arrendadas sin un contrato legal que regule la relación entre arrendadores y arrendatarios. Esto acarrea consecuencias graves, ya que los arrendadores pueden subir costos y exigir otro tipo de cobros que no se incluyen en el acuerdo inicial.

- *Baja calidad de las viviendas a las que acceden la personas refugiadas.* La población refugiada, al menos al momento de llegar, accede a viviendas de bajo costo que no cuentan siempre con servicios básicos o tienen alguna limitación en el acceso a estos o se encuentran en mal estado (humedad, deterioro evidente, baño compartido con otros inquilinos, etc.,) Los lugares que logran arrendar usualmente son habitaciones (menos de 80 dólares mensuales), ya que son menos costosas que los departamentos o casas en arriendo. En cuanto la ubicación, no siempre son cercanos al transporte público o son distantes de posibles lugares de empleo o educación, esto ocurre sobre todo en Quito.
- *Hacinamiento.* La búsqueda de lugares de bajo costo hace que las personas decidan compartir estos espacios. Según la información proporcionada sobre todo por ONG, existen familias que pueden compartir una sola habitación, para evitar mayores gastos. Mientras las personas refugiadas no tengan un ingreso económico fijo y más elevado, es poco probable encontrar una mejor vivienda.
- *Inestabilidad.* Las personas refugiadas, en inicio, cambian con frecuencia de vivienda, por diversos factores como discrepancias con los arrendadores, baja adaptación al entorno, sensación de inseguridad, oportunidades laborales en otro barrio, entre otros. Cuando ya han podido acceder a una actividad económica que garantice cierta sostenibilidad, se busca mejorar las condiciones de vivienda y por tanto un lugar donde permanecer.
- *Problemas con la devolución de garantía.* La garantía es un monto que debe entregarse al arrendador al inicio de la relación contractual, como previsión frente a posibles daños y que debe ser devuelta al finalizar la relación de inquilinato. Son frecuentes los casos de no devolución de este monto de dinero aduciendo daños en el inmueble.
- *Miedo a denunciar y nula judicialización de casos.* A pesar de las situaciones de discriminación y de atropellos de las que son víctimas las mujeres refugiadas, no se ha llegado a formalizar denuncias ni a la Defensoría del Pueblo ni en juzgados de inquilinato. En general, las ONG señalan que existe temor por una parte a tener problemas que quieren ser evitados a toda costa, o temor a perder su documentación. En algunos casos arrendadores amenazan con denunciar a la Policía de Migración para exigir pagos o la salida definitiva de la vivienda.
- *Desconocimiento de derechos como inquilinos.* Hay un marcado desconocimiento de los derechos que se tiene como inquilino, pero a la vez también desde quienes arriendan desconocen quiénes son las personas refugiadas y sus derechos.
- *Experiencias positivas.* En contados casos se hace mención a experiencias positivas, sobre todo en el relacionamiento con arrendadores con los que, incluso se llega a generar vínculos de amistad.

## ACCESO A PROPIEDAD DE VIVIENDA

La compra de una vivienda o un terreno para edificar una vivienda, no aparece como un proyecto alcanzable a corto plazo para las mujeres refugiadas y solicitantes, ya que ellas intentan resolver los problemas



cotidianos de sobrevivencia, educación y cuidado de hijos/as. Las que han logrado encontrar un trabajo, lo hacen en jornadas largas a las que se suma las que demanda el trabajo doméstico. Cabe resaltar, que en la mayoría se ha incorporado al mercado laboral con actividades informales y muy pocas cuentan con estabilidad y seguridad social. Sin duda, el adquirir una vivienda es un aporte decisivo para la integración de la población refugiada. No obstante, deben enfrentar algunas limitaciones que se enumeran a continuación:

- ▶ *Costos elevados para la condición económica de la población refugiada.* Los costos hacen casi imposible que una persona refugiada pueda acceder a la propiedad de una vivienda. Las personas priorizan gastos relativos a comida, vestido, salud y otros servicios básicos, lo que configura una economía de subsistencia que no permite generar ahorros para adquirir bienes inmuebles. Los casos conocidos en que han logrado acceder a propiedades son excepcionales y son personas refugiadas que se encuentran por más de diez años en el Ecuador.
- ▶ *Subordinación de género.* También se evidencia como las relaciones desiguales de género, atravesadas por el origen nacional y condición migratoria, constituyen factores que influyen en el ejercicio del derecho a la vivienda. Así, de las mujeres relató que había adquirido un bien inmueble en sociedad conyugal sin embargo, su cónyuge de nacionalidad ecuatoriana aparentemente falsificó documentos públicos, para que ella no figure como propietaria del bien inmueble.
- ▶ *Imposibilidad de acceder a créditos hipotecarios,* pues las instituciones del sistema financiero privado continúan ofreciendo discrecionalmente sus servicios a personas refugiadas, que en el mejor de los casos llegan a penas a la apertura de cuentas. La situación de las personas solicitantes es más grave aún porque no tienen ni siquiera esta última opción. La institución financiera estatal que ofrece préstamos hipotecarios, es el Banco del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social. Para acceder a estos créditos una persona tiene que estar afiliada al Seguro Social, para lo cual debe contar con un trabajo en relación de dependencia, sin embargo, las personas refugiadas y solicitantes de refugio, y particularmente las mujeres, se integran al mercado laboral de manera informal inclusive en condiciones de explotación, por lo que son muy pocas personas con estatus de refugiadas que cuentan con afiliación a la seguridad social; sin embargo aún en estos casos y de manera paradójica, no cuentan con alguna cobertura que ofrece la seguridad social, puesto que el registro se lo hace con un número ficticio, mecanismo concebido, para solventar la falta de coincidencia entre el número de pasaporte y el número de dígitos que deben ser llenados en la base de datos. Este hecho hace que al intentar activar los servicios por parte de personas refugiadas, éstos les sean negados porque el número del documento habilitante, que es su pasaporte, no consta en el sistema.
- ▶ *Inaccesibilidad al Bono de la Vivienda.* El Bono de la Vivienda es un programa del Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda, que consiste en un aporte de seis mil dólares para la adquisición de vivienda y está destinado a población con bajos ingresos económicos y grupos de

atención prioritaria. Sin embargo, se constata que las personas refugiadas no tienen acceso al Bono de la Vivienda, menos aún a quienes se encuentran como solicitantes de la condición de refugiado, ya que este se circunscribe exclusivamente a personas ecuatorianas. Este trato diferenciado tendría razón de ser en la Ley de Extranjería que determina a la visa de las personas refugiadas como de no inmigrantes (temporal). En consecuencia, se mantiene la idea de que es población que se encuentra temporalmente en el Ecuador. No obstante, en virtud de los principios y derechos constitucionales es un trato discriminatorio y que no está acorde con la realidad de la población refugiada.

- *Población refugiada no es considerada como grupo de atención prioritaria en acceso a programas de vivienda.* A pesar de que la Constitución ecuatoriana establece que las personas en movilidad son un grupo de atención prioritaria, al momento de establecer beneficiarios de programas de vivienda desde gobierno nacional o desde los gobiernos autónomos descentralizados no son tomados en cuenta como parte de los grupos a quienes se dirigen los programas de vivienda social. Se ha podido constatar que subsiste el criterio de que la primera prioridad son las personas ecuatorianas en detrimento de las personas de otras nacionalidades, no se ha desarrollado programas de vivienda que puedan acceder de manera conjunta ambas poblaciones.
- *Dificultades al legalizar la propiedad por la documentación.* Las personas que han accedido a vivienda propia, particularmente en las ciudades fronterizas han enfrentado dificultades al legalizar la transacción sobre todo relacionada con la documentación de identificación que poseen, ya que el carnet de refugiado o de solicitante de refugio no son reconocidos como válidos para realizar este tipo de contratos en las notarías.

En los casos en los que por razón de la documentación no han podido legalizar la propiedad, se ha optado por registrarla solo a nombre del cónyuge ecuatoriano o a nombre de los hijos. Lo que implica que una persona refugiada o solicitante de tal condición tiene serios inconvenientes para acceder a la propiedad de su vivienda.

## ACCESO A TIERRA

La búsqueda del acceso a la tierra destinada con fines de vivienda y cultivo tiene lugar en zonas rurales, particularmente en las provincias de Carchi y Esmeraldas, esta se da sobre todo por familias campesinas que han sido desplazadas desde Colombia. En estos casos, se registran las siguientes dificultades en el ejercicio de este derecho:

- *Búsqueda del espacio similar.* La población campesina refugiada vinculada con el trabajo agropecuario busca un entorno similar al que tuvo que dejar en el país de origen. En ese sentido, se busca trabajos en haciendas, terrenos, plantaciones, etc. Que incluyan el acceso a vivienda.
- *Intercambio de vivienda por trabajo.* Consecuencia del aspecto anterior se llegan a acuerdos sin contrato, en los que se permite vivir en terrenos o parcelas a cambio de cuidar estas propiedades e incluso de trabajarlas, sin que haya un salario a cambio. Estos acuerdos son similares a prácticas de servidumbre a merced de los propietarios de los predios.

- ▶ *Inaccesibilidad a programas del Estado.* A pesar de que se han desarrollado programas de legalización de tierras, como el denominado “Tierra Sí”. De igual manera, se circunscribe a personas ecuatorianas y no se registran personas refugiadas que hayan accedido.
- ▶ *Estafas.*- En el grupo focal de Tulcán se conoció el caso de dos mujeres que habían sido estafadas en la adquisición de tierras. En ambos casos entregaron el dinero y nunca llegaron a legalizar los títulos de propiedad.
- ▶ *Prohibición de adquirir propiedades a personas de otra nacionalidad.* La prohibición constitucional (artículo 405) de adquirir tierras en áreas de seguridad nacional o zonas protegidas, impide que las personas refugiadas que viven en zonas de frontera puedan acceder a la propiedad de tierras. Al igual que en el caso de vivienda, los casos excepcionales que han buscado acceder a la propiedad de las tierras, ésta se registra a nombre de hijos/as ecuatorianas o el cónyuge ecuatoriano.

## RECOMENDACIONES

## SECTOR PÚBLICO

### ÁMBITO NORMATIVO

- Promover la generación de nueva normativa sobre migración refugio acordes a los principios y derechos constitucionales y de instrumentos internacionales de derechos humanos. En principio, este proceso debe llevar a cabo la Asamblea Nacional, sin embargo se debe tomar en cuenta que, desde el año 2009 han existido iniciativas de proyectos de ley impulsadas por el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, la Secretaría Nacional del Migrante y el Ministerio de Relaciones Exteriores, sin que ninguno de ellos haya sido presentado oficialmente como proyecto de ley.
- Reformulación de instructivos internos del MIDUVI que excluyen a la población refugiada como beneficiaria de los bonos que permiten el acceso a vivienda.
- Iniciar un debate tendiente a la reformulación de la Ley de Seguridad respecto de las limitaciones a la adquisición de tierras en zonas de frontera.

### ÁMBITO DE POLÍTICA PÚBLICA

- Desde el Ministerio Coordinador de Desarrollo Social debe determinarse la inclusión de la población refugiada, como grupo de atención prioritaria y por tanto como sujeto de los diferentes programas de atención social generados por los ministerios a su cargo, en los que se incluye el MIDUVI.
- De igual manera se sugiere que los gobiernos autónomos descentralizados (Municipios y Gobiernos Provinciales), contemplen a la población refugiada, en la formulación y ejecución de planes de desarrollo local, en especial en los programas de dotación de servicios, entre los cuales estarían los programas de vivienda, así como en los programas de organización urbana y territorial.
- Se recomienda a la Comisión de Transición hacia el Consejo de Igualdad, considerar en sus propuestas de transversalización de género, a la población femenina refugiada en el Ecuador, evidenciando las condiciones de subordinación que comparten con la población ecuatoriana y destacando otras que las pone en desventaja por tener que enfrentar la discriminación por su origen nacional.
- La Superintendencia de Bancos debe generar una resolución con carácter vinculante que impida que las instituciones del sistema financiero excluyan a la población refugiada y solicitante de tal condición de los servicios que ofertan.
- El Consejo de Desarrollo de Nacionalidades y Pueblos del Ecuador (CODENPE) debe incluir dentro de sus propuestas de las políticas a su cargo, sobre eliminación de la discriminación racial la problemática de las personas afrodescendientes de otras nacionalidades que se encuentran en el Ecuador.

- ▶ Promover y visibilizar las acciones e iniciativas que han favorecido el ejercicio de los derechos de las personas refugiadas y su integración en la población local, como una manera de combatir la discriminación y xenofobia, deconstruyendo los estereotipos que se reproducen en torno a la población colombiana refugiada. Esto puede implementarse aprovechando medios de comunicación, fechas relevantes, eventos y reconocimientos públicos, entre otros.

### ÁMBITO INSTITUCIONAL

- ▶ La Dirección de Refugiados, más allá de su rol de registro y documentación de las personas refugiadas y solicitantes, debe promover el acceso de esta población a derechos de carácter económico y social que facilite su integración en el Ecuador como una solución duradera. Para ello se recomienda, que esta instancia genere espacios de coordinación interinstitucionales con los ministerios respectivos, en los cuales, pueda aportar también la experiencia de los actores de la sociedad civil.
- ▶ Profundizar en procesos de formación y capacitación en derechos humanos, derechos de las personas en movilidad y refugiadas y género dirigidos a los funcionarios de instituciones nacionales y gobiernos autónomos descentralizados, tanto a aquellos que diseñan y deciden política pública, como aquellos que se encuentran en el contacto directo con la población.
- ▶ Las autoridades del Banco Nacional de Fomento deben disponer a los funcionarios de menor jerarquía la operativización de servicios ofertados para personas refugiadas, tales como, apertura de cuentas y el otorgamiento de créditos para compra de tierras productivas.
- ▶ En el país se ha anunciado en estos días la conformación de la Defensoría de Clientes Bancarios, que receptorá quejas de usuarios del sistema financiero privado y público. Se sugiere estar al tanto de la implementación de este organismo, para presentar un detalle de las restricciones que tienen las personas refugiadas en el acceso de los servicios financieros.

## SOCIEDAD CIVIL Y COOPERACIÓN INTERNACIONAL

### ARTICULACIÓN DE INICIATIVAS Y GENERACIÓN DE ESTRATEGIAS EN MATERIA DE DESC

Conformar una mesa de trabajo interinstitucional con el fin de establecer estrategias, de sistematización de información, documentación de casos que reflejen las limitaciones en el ejercicio del derecho a la vivienda y tierra por parte de personas refugiadas, solicitantes y particularmente mujeres de esta población, con el objeto de diseñar una línea de incidencia política y pública. Esta coordinación debería trascender de la ciudad de Quito, e incluir a otras provincias y ciudades.

En este espacio se debería incluir también otros aspectos relacionados con la solución de la documentación, como el ejercicio del derecho al trabajo y la seguridad social. En particular, lo relacionado con número ficticio, en sistema del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social.



Otro aspecto que puede abarcar este espacio la promoción del derecho a la vivienda y la capacitación a mujeres refugiadas y solicitantes, respecto a la legislación nacional relacionada a violencia de género, o que regula el régimen de bienes en sociedad conyugal, unión de hecho, matrimonio, etc.

### **DIÁLOGO CON DEFENSORÍA DEL PUEBLO**

Dialogar con el Defensor del Pueblo, para que emita la resolución defensorial, en la que esta institución ha venido trabajando, que hace un análisis de la restricción del acceso a los subsidios estatales de vivienda, por parte de personas de otra nacionalidad, a la luz del marco de protección constitucional y local. Si bien la resolución no es vinculante, sin duda puede ser un instrumento de incidencia política.

### **GENERACIÓN DE INFORMACIÓN.**

Profundizar en el diagnóstico de la situación de mujeres refugiadas y solicitantes de refugio en el Ecuador, para identificar aspectos que provocados por relaciones inequitativas de género, constituyen obstáculos en el ejercicio del derecho a la vivienda y tierra. Esto con el objeto de realizar propuestas concretas a favor de esta población en las instancias encargadas de formular políticas de vivienda y acceso a tierra, así como también en aquellas que tienen como propósito el incluir el enfoque de género en todas las políticas estatales. En este sentido podría hacerse un acercamiento a la Comisión de Transición hacia el Consejo de Igualdad para promover la inclusión, de la variable del refugio en su planificación y agendas de trabajo.

### **FORTALECIMIENTO DEL ENFOQUE DE GÉNERO DENTRO DE LAS ORGANIZACIONES.**

Promover en las organizaciones de la sociedad civil, que ofrecen atención a personas refugiadas, la incorporación del enfoque de género como categoría de análisis, que permita identificar problemáticas particulares que atraviesan las mujeres refugiadas y solicitantes en las relaciones que cotidianamente se reproducen en la sociedad patriarcal y que conllevan violaciones de sus derechos.

# INTRODUCCIÓN

El presente estudio tiene como objetivo primordial caracterizar el ejercicio del derecho a la vivienda y el acceso a tierra de las mujeres refugiadas y solicitantes de tal condición que viven el Ecuador, particularmente en las ciudades de Esmeraldas, Tulcán y Lago Agrio que se encuentran en la frontera con Colombia; y en Quito, por ser la capital del país y donde existe una gran presencia de población refugiada. Para cumplir con este propósito se ha seguido los pasos previstos en la propuesta metodológica presentada inicialmente y que contempla como punto de partida tres enfoques.

El enfoque de derechos humanos permitió observar el cumplimiento de las principales obligaciones del Estado en relación con el derecho a la vivienda, en particular las de *respetar y garantizar*. La primera debe entenderse como la obligación del Estado de abstenerse de vulnerar o restringir el ejercicio de este derecho, mientras que por la obligación de *garantía* el Estado está comprometido a implementar mecanismos políticos, administrativos, jurídicos o de otra índole para que las personas puedan ejercerlo. Esta obligación a su vez conlleva otras obligaciones que son prevenir, investigar, sancionar, remediar y reparar y asegurar el disfrute del contenido mínimo.<sup>1</sup>

En este análisis, se consideran los principios de *logro progresivo de los derechos*, por el cual deben observarse todo tipo de medidas, inclusive presupuestarias para conseguir el desarrollo progresivo de los derechos humanos. Por otro lado, este principio conlleva el deber de no adoptar medidas regresivas que afecten injustificadamente el contenido de los derechos.<sup>2</sup> Por otro lado, el enfoque de derechos humanos, implica el

1 Tara Melish, La Protección de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales en el Sistema Interamericano de Derechos Humanos: Manual para la presentación de casos, Quito, Centro de Derechos Económicos y Sociales CDES, 2003, p. 178.

2 *Ibidem.*, p. 195

análisis de la información recabada desde los *principios de igualdad* y particularmente del principio de *no discriminación*, considerados de *jus cogens*, y por lo tanto de carácter obligatorio para los Estados. Concretamente en el caso ecuatoriano se prohíbe todo trato discriminatorio originado en la condición migratoria, en la nacionalidad, entre otros factores.

Por su parte el enfoque de *género* se ha utilizado en este estudio, como una categoría de análisis que permite observar las relaciones de desigualdad entre hombres y mujeres, y de qué forma estas relaciones condicionan el ejercicio del acceso a vivienda y a tierra por parte de las mujeres refugiadas. Por otro lado, también permite observar el contenido estructural de carácter patriarcal de las normas y políticas públicas.

Finalmente, desde el enfoque de *diversidades* se intenta identificar *elementos* políticos culturales que ayuden a comprender la situación particular de las personas refugiadas y solicitantes de tal condición, y si esta categoría es observada como un factor para la discriminación y restricción en el ejercicio del derecho a la vivienda y a la tierra.

El ámbito geográfico de este estudio comprende las ciudades de Esmeraldas, Tulcán, Lago Agrio por cuanto son las capitales de las provincias fronterizas y Quito como capital nacional. En cuanto al alcance temporal, abarca desde el año 2008 en el que entró en vigencia la Constitución actual hasta el año 2012, aunque en forma excepcional se ha considerado información generada con anterioridad a este período, en la medida que es relevante para la elaboración del estudio.

Se levantó información de fuentes secundarias y primarias. En el primer caso se efectuó una revisión de fuentes oficiales de información socio-económica. También se realizó una revisión bibliográfica, documental, y normativa.

En relación a las fuentes primarias se realizaron diez entrevistas a funcionarios/as públicos y a diez representantes de organizaciones no gubernamentales y se llevaron a cabo cuatro grupos focales con mujeres refugiadas y solicitantes de refugio. Para la organización de estos grupos focales, se contó con el apoyo de los equipos de atención del Servicio Jesuita para Refugiados y en Lago Agrio, se contó con el apoyo de la Misión Scalabriniana<sup>3</sup>.

Para proteger la identidad de las mujeres que participaron en los grupos focales, inicialmente se explicó el objetivo con el que se recogería la información y se indicó que no era necesario conocer sus nombres, por lo que debían señalar la manera cómo desearían ser llamadas durante el desarrollo del grupo focal. Es así que, no es posible determinar si los nombres utilizados sean verdaderos o seudónimos. Además, en ningún caso se incluyeron los apellidos.

Por otro lado, se solicitó oficialmente información pormenorizada a siete instituciones públicas de carácter nacional y local, en base a lo dispuesto en los artículos 18 numeral 2 y 66 numeral 23 de la Constitución de la

---

3 Ver sección anexos.

República, que reconocen el derecho de acceso a la información y el de petición respectivamente.

Para este estudio, también se realizó un rastreo normativo nacional e internacional relacionado a vivienda y a tierras, adicionalmente se revisaron recomendaciones y observaciones pertinentes, producidas por organismos del Sistema de Protección de Derechos Regional y Universal. Adicionalmente, se examinó el contenido de políticas nacionales macro que contengan componentes sobre vivienda y tierra.

Por otro lado se analizó bibliografía relacionada a la materia de estudio, y finalmente, de manera puntual se realizó una revisión de prensa escrita.

Es así que este estudio comprende cinco acápite y las conclusiones y recomendaciones finales. El primer acápite contiene datos que permiten hacer una contextualización de la situación de la población refugiada en el Ecuador y el ejercicio del derecho a la vivienda y el acceso a tierra; el segundo y el tercer acápite consisten en un rastreo de la normativa nacional e internacional que regula el ejercicio de estos derechos en el Ecuador y de la política pública relacionada con los temas del estudio; el cuarto acápite analiza los principales vacíos de protección y retos enfrentados por las mujeres refugiadas en el ejercicio del derecho a la vivienda y en el acceso a tierra y finalmente en el quinto acápite se identifican las respuestas que ofrece el Estado a las mujeres refugiadas y solicitantes de tal condición para garantizar el ejercicio de este derecho, así como las iniciativas desde la sociedad civil y organismos internacionales relacionados con este tema.





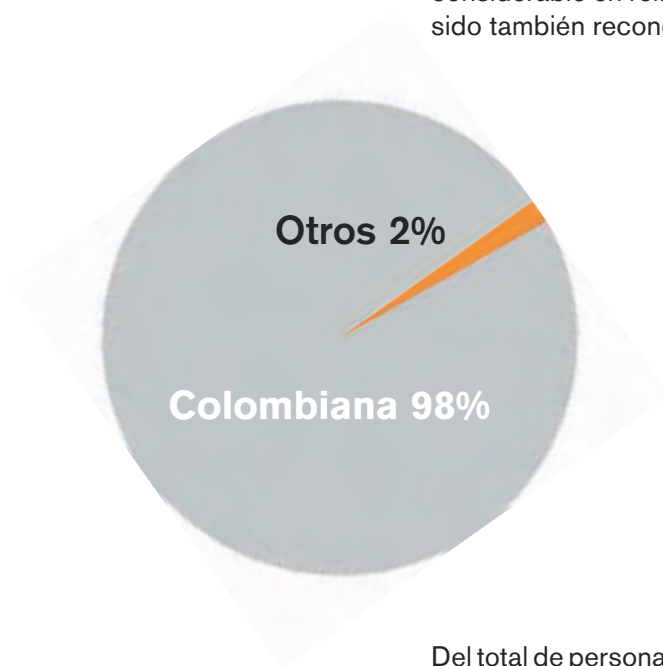


# **CONTEXTO DEL EJERCICIO DEL DERECHO A LA VIVIENDA Y ACCESO A TIERRA DE LAS MUJERES REFUGIADAS EN EL ECUADOR**

Según los datos del Censo de Población y Vivienda de 2010 en el Ecuador habría un total de 14.483.499 habitantes, de los cuales, el 50.44% son de sexo masculino y el 49.56% son de sexo femenino<sup>4</sup>. Lastimosamente los datos que proporciona respecto de datos generales de la población de otra nacionalidad que se encuentran en el Ecuador son poco certeros y no hacen diferencia en la condición migratoria, razón por la que son de mayor confiabilidad las estadísticas generadas por la Dirección de Refugiados del Ministerio de Relaciones Exteriores Comercio e Integración (DR).<sup>5</sup>

Según estas estadísticas, hasta diciembre del año 2012 en el Ecuador se han reconocido un total de 55.480 personas refugiadas, cifra de la cual el 98%, es decir, 54.620 personas son de nacionalidad colombiana. En este sentido, se puede observar que la proporción de las personas que han sido reconocidas como refugiadas en relación al número total de habitantes del Ecuador, es sumamente baja.

No obstante, el Ecuador es el país en la región con mayor número de personas refugiadas a causa del conflicto colombiano. Aunque también se identifican personas de otras nacionalidades, como Cuba (230), Afganistán (113), Perú (94), Irak (36) y entre otras que, con una diferencia considerable en relación a la magnitud de la población colombiana, han sido también reconocidas como refugiadas.



#### GRÁFICO 1:

Población refugiada por nacionalidades

Fuente: Dirección de Refugiados del MRECI

Elaboración: Consultoría para CNR, 2013.

Del total de personas refugiadas, 29.042 son hombres (52.3%) y 26.438 (47.7%) son mujeres; y en cuanto a la población colombiana 28.482 son hombres y 26.138 son mujeres. Esto refleja casi una paridad entre ambos sexos, superada levemente por el número de personas de sexo masculino en la población refugiada, particularmente en la de nacionalidad colombiana.

4 Datos del Censo de Población y Vivienda 2010, Instituto Nacional de Estadística Y Censos - INEC, Ecuador, Base de Datos REDATAM

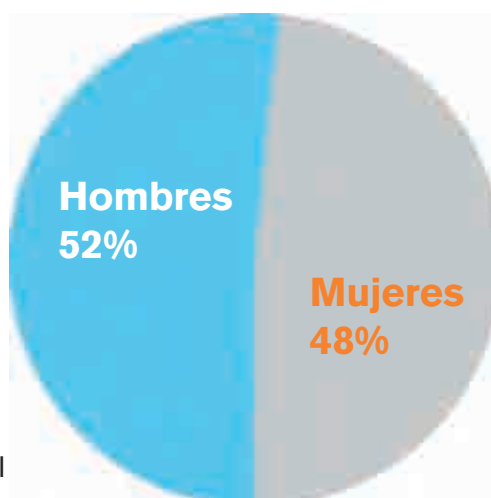
5 Ver: Página web Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio e Integración del Ecuador, <http://www.mmrree.gob.ec/refugiados/estadisticas/Refugiados/PDFs%20Refugiados/TOTAL%20REFUGIADOS.pdf>. Vista 1 de febrero de 2013.

**GRÁFICO 2:**

Población refugiada por sexo

Fuente: Dirección de Refugiados del MRECI

Elaboración: Consultoría para CNR, 2013.



Por otra parte, las cifras de personas solicitantes de la condición de refugiados casi triplican el número de quienes han sido reconocidas. Según las cifras de la DR, hasta diciembre de 2012 se contabilizaron 162.686 solicitantes de la condición de refugiado, de las cuales, 90.764 son hombres y 71.922 son mujeres. De este número el 88% son de nacionalidad colombiana, lo cual equivale a 144.805 personas., el 12% restante corresponde otras nacionalidades como Perú, Cuba, Haití, Pakistán, entre otros.

Es importante distinguir al grupo de personas que han sido reconocidas como refugiadas en contraste con quienes se encuentra aún como solicitantes, en virtud de la diferencia en el ejercicio de sus derechos. Aspecto que se profundizará más adelante, no obstante es importante hacer hincapié en que, si bien ambos grupos tienen derecho a que se respete el principio de no devolución y gozan de permanencia legal en el país, la indefinición en el ejercicio de derechos de carácter económico, social y cultural se acentúa más en quienes se encuentran como solicitantes, ya que se encuentran en un limbo jurídico.

Además, se observa en el cuadro a continuación que, luego de la entrada en vigencia del Decreto Ejecutivo 1182 en mayo de 2012, el índice de reconocimiento de personas decreció notablemente a causa de las restricciones que dificultan el acceso al sistema de protección y que han sido revisadas en el marco normativo de este estudio. Este es un aspecto decisivo para el ejercicio del derecho a solicitar refugio de las mujeres y al mismo tiempo para el ejercicio de los derechos en el asilo, como en el caso del derecho a la vivienda.

## GRÁFICO 3

Refugiados por meses en año 2012

Fuente: Página web Dirección de Refugiados del MRECI

Elaboración: Dirección de Refugiados del MRECI, 2012

REFUGIADOS X MESES DICIEMBRE 2012		
Mes	Solicitantes	Refugiados
Enero	984	214
Febrero	915	316
Marzo	1235	332
Abril	1255	226
Mayo	1022	37
Junio	995	4
Julio	1148	89
Agosto	1121	61
Septiembre	1019	33
Octubre	1082	86
Noviembre	757	86
Diciembre	557	58
<b>Total</b>	<b>12 090</b>	<b>1542</b>

Adicionalmente, es posible constatar que en enero de 2013 el número de personas reconocidas disminuye considerablemente, pues de 992 solicitantes de refugio, apenas se reconoció a 27 personas, lo que representa el 2,7%.

Por otra parte, debe analizarse el ejercicio del derecho a la vivienda de las mujeres refugiadas en el contexto del acceso a vivienda de la población ecuatoriana. La investigación de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) sobre refugiados urbanos en las ciudades de Quito y Guayaquil señala que la Encuesta de Condiciones de Vivienda del INEC realizada en el año 2005, determinó un déficit de vivienda en el Ecuador que alcanza los “1,2 millones de viviendas (76% en las zonas urbanas y 24% en sectores rurales)”<sup>6</sup>. El estudio de FLACSO profundiza en los datos del INEC y señala:

*Según la Encuesta de Condiciones de Vida ECV (2005 – 2006), en términos cualitativos más del 75% de las viviendas existentes en el Ecuador presentan problemas; un 72% tiene déficit por materiales, el 40% por servicios básicos, y un 30% por hacinamiento, un fenómeno que a nivel urbano tiene una mayor expresión que a nivel rural.*

En este contexto llega la población refugiada y enfrenta las dificultades de acceso a vivienda que tiene la población ecuatoriana, a las que se suman otras que conlleva su condición. Lastimosamente, no existen datos específicos, de cuántas personas refugiadas o solicitantes de tal condición han accedido a vivienda propia o arrendada. No obstante, en la encuesta aplicada por el estudio de FLACSO se identifican las dificultades más evidentes para el acceso a vivienda, información que coincide en gran medida con la recabada para la presente investigación. En ese sentido, se establece que el 80% de las personas encuestadas han tenido dificultad para acceder a vivienda, siendo la nacionalidad colombiana el principal factor de discriminación, a los que le siguen la falta de recursos económicos, falta de un garante que los soporte y la falta de documentos.<sup>7</sup>

Aunque la investigación realizada por FLACSO se centra en refugiados urbanos de las ciudades de Quito y Guayaquil, permite observar estos factores de discriminación que también tienen lugar en las ciudades en las que se realizó el presente estudio. Sin embargo, las ciudades de San Lorenzo y Esmeraldas en la provincia de Esmeraldas; Tulcán en Carchi y Lago Agrio en Sucumbíos, al estar cercanas a la frontera con Colombia mantienen características que las diferencian de las grandes urbes. Son provincias con ciudades menos pobladas y con una mayor relación con el ámbito rural, esto hace que la diferencia entre lo urbano y lo rural no sea tan marcada como en Quito y Guayaquil.

6 Ortega, Carlos y Ospina, Oscar; “No se puede ser refugiado toda la vida...” Refugiados urbanos: el caso de la población colombiana en Quito y Guayaquil”, Quito, FLACSO - ACNUR, 2012, pág. 66.

7 Ibidem, pág. 70.



Además, mantienen un mayor intercambio con las ciudades del lado colombiano en ámbitos comerciales y culturales, lo que conlleva la existencia de población que cruza permanentemente la frontera de un lado hacia otro. Parte de este relacionamiento son los vínculos familiares existentes entre población ecuatoriana y colombiana fronteriza.

Un aspecto adicional que es necesario visualizar, es la tendencia que ha tenido el Estado a disminuir los recursos para el sector de la vivienda, así mientras que en el año 2008 se destinó 464,9 millones de dólares,<sup>8</sup> el monto ha ido disminuyendo año tras año, y en el 2011 la inversión estatal en vivienda fue de 144,30 millones de dólares.<sup>9</sup>

En relación al acceso a tierras, existe menos información oficial, sin embargo, el último Censo Agropecuario que se realizó en el año 2.000, estableció que existía disponible aproximadamente una extensión de 15 hectáreas por familia. Sin embargo, en la última década se han dado dinámicas que han privilegiado la agroindustria, protegiendo grandes extensiones de tierras para cultivos de productos para exportación y consumo masivos, así como la ejecución de mega proyectos de desarrollo, lo cual ha provocado un perjuicio al medio ambiente y una reconfiguración del espacio agrario, así como la reconcentración de recursos.<sup>10</sup> En cuanto al rol de las mujeres y la tierra, en los últimos años se ha desmitificado la rigidez de la división sexual del trabajo en el campo, evidenciando más bien una feminización del trabajo agrario, esto puede explicarse por varias razones, como las dinámicas migratorias hacia el sector urbano así como hacia el exterior. Esto lejos de beneficiar a las mujeres en el acceso a la tierra y sus recursos, ha repercutido en doble carga de trabajo, y sistemática discriminación.<sup>11</sup>

En el 2009 se promulgó el denominado “Plan Tierras y Territorios”, que contempla ocho componentes:

1. Distribución de tierras estatales
2. Expropiación de propiedades que no cumplan con su función social y ambiental
3. Mecanismos de compra de tierras, como la constitución de un fondo para apoyar la compra de tierra por productores familiares asociados
4. Regulación tributaria, esto es, establecimiento de impuestos prediales progresivos que penalicen la posesión improductiva de grandes extensiones de tierras
5. Regulación de transacciones a nivel local, para evitar la reconcentración de la tierra

8 UNICEF/Ministerio de Finanzas del Ecuador, Ejecución Presupuestaria en el Sector Social durante el año 2008, Quito, UNICEF, p.25

9 UNICEF/Ministerio de Finanzas del Ecuador, Inversión Social en el Presupuesto General del Estado, Quito, 2011, p.25

10 Frank Brassel, Stalin Herrera y Michel Laforge, edit., ¿Reforma Agraria en el Ecuador? Viejos temas, nuevos argumentos, Quito, SIPAE, 2008, P. 229

11 Ibidem, p. 224

6. Fomento de mecanismos de acceso a la tierra sin propiedad
7. Consolidación parcelaria
8. Catastro de tierras rurales

Sin embargo, este último componente que servía para determinar la extensión de tierra disponible para distribuirla, no se ha llevado a cabo. La falta de cumplimiento de los ofrecimientos que acompañaron la promulgación de este Plan, dieron lugar a que en el año 2012, la Conferencia Plurinacional de Soberanía Alimentaria (COPISA), integrada por la Federación Nacional de Organizaciones Campesinas Indígenas y Negras (FENOCIN), la Coordinadora Nacional Campesina Eloy Alfaro (CNC-EA) y el Consejo de Pueblos y Organizaciones Indígenas Evangélicas del Ecuador (FEINE), presente a la Asamblea Nacional el proyecto de Ley Orgánica de Tierras y Territorio. En el mes de mayo del 2012, este proyecto fue calificado junto con otras cuatro iniciativas legislativas sobre el mismo tema, por parte del Consejo de Administración Legislativa (CAL), previo a su tramitación por parte de la Comisión de Soberanía Alimentaria,<sup>12</sup> sin embargo, no cuenta todavía con informe para primer debate.

---

<sup>12</sup> Asamblea Nacional, Memorando No. SAN-2012-1004, 7 de mayo de 2012.





## **MARCO NORMATIVO** **NACIONAL E INTERNACIONAL**

Como base indispensable para caracterizar el ejercicio del derecho a la vivienda y acceso a tierra de las mujeres refugiadas, se ha realizado la revisión del marco normativo nacional e internacional que regula este derecho y que es aplicable en el Ecuador. De esta manera, se identifica su contenido esencial y los estándares que deben ser cumplidos por el Estado ecuatoriano para garantizarlo.

La revisión normativa también permite observar si se ha adecuado la normativa nacional a los instrumentos internacionales de derechos humanos e identificar los parámetros desarrollados por la Constitución ecuatoriana de 2008 respecto del derecho a la vivienda y el acceso a tierra y su aplicabilidad en el caso de las mujeres refugiadas en el Ecuador.

Esta revisión del marco normativo permitirá también, en los siguientes documentos previstos en esta consultoría, analizar los datos que se recopilen durante el proceso de recolección de información. De esta manera, se podrá observar en qué nivel las políticas públicas y las prácticas institucionales se adecuan al marco normativo revisado y posibilitan el ejercicio de estos derechos a las mujeres refugiadas<sup>13</sup> y de igual manera las limitaciones existentes.

---

13 En cuanto al uso de términos, se utiliza de manera general el término persona/s refugiada/s o mujeres refugiadas, salvo los casos en que se requiera particularizar, se usa el término solicitante de la condición de refugiado para quienes se encuentran en el proceso de reconocimiento.



**2.1** El Ecuador ha ratificado la mayoría de convenios internacionales de derechos humanos, tanto del Sistema Universal como del Sistema Interamericano de protección de derechos humanos, por tanto los estándares que determinan estos instrumentos internacionales, así como las sentencias y recomendaciones que generan los diferentes organismos internacionales que forman parte de estos sistemas, son plenamente aplicables en el Ecuador.

## OBSTÁCULOS PARA LAS MUJERES EN EL ACCESO A VIVIENDA

Cabe mencionar que, según la Constitución de la República del Ecuador “los derechos y garantías establecidos en la Constitución y en los instrumentos internacionales de derechos humanos serán de directa e inmediata aplicación por y ante cualquier servidora o servidor público, administrativo o judicial, de oficio o a petición de parte.”<sup>14</sup> Esto implica que el contenido de los instrumentos internacionales en materia de derechos humanos debe ser observado, sin que necesariamente existan normas inferiores que los desarrollen.

Este artículo, se complementa con una disposición relativa a la jerarquía de las normas que señala: “La Constitución y los tratados internacionales de derechos humanos ratificados por el Estado que reconozcan derechos más favorables a los contenidos en la Constitución, prevalecerán sobre cualquier otra norma jurídica o acto del poder público.”<sup>15</sup> De esta manera, tratándose de derechos humanos los tratados internacionales que determinen estándares más favorables son de mayor jerarquía que el resto de normas, incluso que la misma Constitución, razón por la que tienen preeminencia.

Una vez, que se ha determinado el valor que otorga la Constitución ecuatoriana a los instrumentos internacionales de derechos humanos, se procederá a revisar los principales estándares internacionales del derecho a la vivienda y acceso a tierras de las personas refugiadas que se han desarrollado en el Sistema Universal y en el Sistema de Interamericano de Protección de Derechos Humanos.

Al respecto, es importante señalar que el único instrumento internacional que determina obligaciones a los Estados de manera específica en relación al derecho de la vivienda de las personas refugiadas es la Convención de Ginebra de 1951 sobre el Estatuto de los Refugiados. En el artículo 21 de este instrumento internacional se establece que:

En materia de vivienda y en la medida en que esté regida por leyes y reglamentos o sujeta a la fiscalización de las autoridades oficiales, los Estados Contratantes concederán a los refugiados que se encuentren legalmente en sus territorios el trato más favorable posible y en ningún caso menos favorable que el concedido generalmente en las mismas circunstancias a los extranjeros.

<sup>14</sup> Artículo 11 numeral 3 de la Constitución de la República del Ecuador.

<sup>15</sup> Artículo 424 de la Constitución de la República del Ecuador.

El contenido de este artículo en su parte medular determina la obligación estatal de brindar el trato más favorable a las personas refugiadas en el ejercicio del derecho a la vivienda, y como contraparte de esta obligación se señala que en ningún caso, en peores condiciones que las regulaciones determinadas para personas de otro origen nacional.

Es importante aclarar que la Convención al referirse a “refugiados que se encuentren legalmente en sus territorios” se circunscribe a aquellas personas que han sido reconocidos oficialmente bajo tal condición por los Estados. Este es un aspecto limitante, si se considera que uno de los principios básicos en materia de refugio, es que ésta condición es declarativa y no constitutiva. Bajo una interpretación restrictiva de este artículo, podría dejar por fuera a quienes se encuentran en el proceso de reconocimiento.

No obstante, debe entenderse que tanto la persona que se encuentra en el proceso de reconocimiento de la condición de refugiado, como aquellas personas que, ya han sido reconocidas oficialmente, se encuentran en condición migratoria regular en el Estado y gozan de los mismos derechos. De todas maneras, bajo los parámetros de la Constitución ecuatoriana de 2008, estas distinciones no tendrían razón de ser, ya que, se establece el principio de no discriminación por condición migratoria, sobre el cual se profundizará más adelante.

Debe quedar en claro, que según la Convención de Ginebra de 1951, principal instrumento internacional en materia de refugio, las personas refugiadas son titulares del derecho a la vivienda y por tanto los Estados tienen la obligación de garantizar este derecho.

Respecto del acceso a tierra la Convención de Ginebra de 1951 no hace referencia expresa a este derecho, pero al igual que en otros instrumentos internacionales puede estar asociado con el ejercicio del derecho a la propiedad, que en el caso de la Convención, está regulado por el artículo 13 que señala lo siguiente:

*» Los Estados Contratantes concederán a todo refugiado el trato más favorable posible y en ningún caso menos favorable que el concedido generalmente a los extranjeros en iguales circunstancias, respecto a la adquisición de bienes muebles e inmuebles y otros derechos conexos, arriendos y otros contratos relativos a bienes muebles e inmuebles. »*

Este artículo de la Convención de Ginebra, es amplio en cuanto el reconocimiento de la potestad de las personas refugiadas para adquirir bienes muebles o inmuebles, arrendarlos o realizar otro tipo de contratos y resulta ser complementario al artículo 21, en la medida que, para acceder a vivienda o acceder a tierra las personas refugiadas requieren efectuar este tipo de contrataciones.

En suma, la Convención reconoce el derecho a la vivienda de las personas refugiadas y también la posibilidad de adquirir, arrendar

o acceder a bienes inmuebles, lo cual, viabiliza el ejercicio de este derecho. Ahora bien, se debe profundizar en el contenido del derecho a la vivienda y el acceso a tierra, a fin de establecer cuáles son las obligaciones estatales que deben ser cumplidas para garantizar este derecho.

En este sentido, el derecho a la vivienda en la Declaración Universal de Derechos Humanos se encuentra vinculado a al derecho a un nivel de vida adecuado conjuntamente con otros derechos necesarios indispensables para alcanzar tal nivel. En este instrumento internacional no se desarrolla el contenido del derecho a la vivienda. Al respecto el numeral 1 del artículo 25 de la Declaración Universal de Derechos Humanos señala:

*Toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure, así como a su familia, la salud y el bienestar, y en especial la alimentación, el vestido, la vivienda, la asistencia médica y los servicios sociales necesarios; tiene asimismo derecho a los seguros en caso de desempleo, enfermedad, invalidez, viudez, vejez u otros casos de pérdida de sus medios de subsistencia por circunstancias independientes de su voluntad.*

Si bien con posterioridad, el Pacto Internacional de Derechos Económicos Sociales y Culturales (PIDESC) desarrolla el contenido de estos derechos, no profundiza mayormente en el contenido del derecho a la vivienda. El texto del artículo en que se reconoce este derecho varía poco en relación al de la Declaración, ya que se lo reconoce como parte del derecho a un nivel de vida adecuado. No obstante, es importante identificar las obligaciones estatales que se determinan en el PIDESC para alcanzar este derecho, en este sentido, el numeral 1 del artículo 11 se señala que “Los Estados Partes tomarán medidas apropiadas para asegurar la efectividad de este derecho, reconociendo a este efecto la importancia esencial de la cooperación internacional fundada en el libre consentimiento.”

Con estas premisas, es el Comité de Derechos Económicos Sociales y Culturales, quien desarrolla y caracteriza el derecho a la vivienda a través de la Observación General No. 4 (OG.4),<sup>16</sup> en la cual, también se establecen obligaciones y orientaciones para que los Estados garanticen este derecho. Así, en la OG.4 se señala que el derecho a la vivienda “Debe considerarse más bien como el derecho a vivir en seguridad, paz y dignidad en alguna parte.”<sup>17</sup> Este derecho, es ejercido, no solo de manera individual sino también desde una dimensión familiar, es decir, el titular del derecho a la vivienda, no solo es la persona, sino también la familia en su conjunto y desde un sentido amplio de lo que implica la familia que incluye a “hogares en los que el cabeza de familia es una mujer” u otros grupos. Al respecto, la OG. 4 señala:

<sup>16</sup> Comité Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas, Observación general 4, El derecho a una vivienda adecuada (párrafo 1 del artículo 11 del Pacto), (Sexto período de sesiones, 1991), U.N. Doc. E/1991/23 (1991).

<sup>17</sup> Ibidem. Párr. 7.

*Además, tanto las personas como las familias tienen derecho a una vivienda adecuada, independientemente de la edad, la situación económica, la afiliación de grupo o de otra índole, la posición social o de cualquier otro de esos factores. En particular, el disfrute de este derecho no debe estar sujeto, según el párrafo 2 del artículo 2 del Pacto, a ninguna forma de discriminación.<sup>18</sup>*

Además, determina que este derecho se encuentra vinculado estrechamente con el concepto de dignidad humana, razón por la cual, “no se debe entender en sentido de vivienda a secas, sino de vivienda adecuada.”<sup>19</sup> Para establecer qué se entiende por vivienda adecuada, la OG 4 indica algunos aspectos a considerar:

*Seguridad jurídica en la tenencia:* Este instrumento internacional reconoce que puede existir una multiplicidad de formas jurídicas, bajo las cuales, se puede acceder a la vivienda. No obstante, es importante remarcar como parte del contenido del derecho a la vivienda, que “Sea cual fuere el tipo de tenencia, todas las personas deben gozar de cierto grado de seguridad de tenencia que les garantice una protección legal contra el desahucio, el hostigamiento u otras amenazas.”<sup>20</sup> De ahí, se determina la siguiente obligación estatal: “Los Estados Partes deben adoptar inmediatamente medidas destinadas a conferir seguridad legal de tenencia a las personas y los hogares que en la actualidad carezcan de esa protección consultando verdaderamente a las personas y grupos afectados.”<sup>21</sup> Es importante hacer hincapié en que la seguridad jurídica en la tenencia es una parte fundamental del derecho a la vivienda sobre la que los Estados deben adoptar medidas para garantizarla. Además, se señala que debe existir una consulta a las personas y grupos afectados para viabilizar dichas medidas.

*Disponibilidad de servicios materiales, facilidades e infraestructura:* Este aspecto se relaciona directamente con la posibilidad de acceder a recursos y bienes que permitan una vida adecuada dentro de la vivienda. La OG.4 manifiesta:

*Todos los beneficiarios del derecho a una vivienda adecuada deberían tener acceso permanente a recursos naturales y comunes, a agua potable, a energía para la cocina, la calefacción y el alumbrado, a instalaciones sanitarias y de aseo, de almacenamiento de alimentos, de eliminación de desechos, de drenaje y a servicios de emergencia.<sup>22</sup>*

*Gastos soportables:* Implica que el costo de mantener la vivienda sea adecuado para quienes la habitan, impidiendo que su mantenimiento pueda afectar su nivel de vida adecuado o impida el acceso a otros servicios. En este sentido la OG.4 establece tres obligaciones estatales para cumplir con este aspecto: la implementación de subsidios, la

---

18 Ibidem. Párr. 6.

19 Ibidem, Párr. 7.

20 Ibidem. Párr. 8, literal a).

21 Ibidem.

22 Ibidem. Párr. 8, literal b).

protección a inquilinos contra aumentos desproporcionados en el valor de arriendo y la adopción de medidas para posibilitar el acceso a materiales de construcción.

*Habitabilidad:* Hace referencia a las condiciones físicas de la vivienda que garanticen un espacio de protección frente a las condiciones climáticas u otros factores que pueden poner en riesgo la salud o la seguridad física de quienes la ocupan.

*Asequibilidad:* Este aspecto hace referencia a garantizar el acceso a la vivienda a aquellos grupos que han sido excluidos por su condición social o económica. Dentro de este grupo debe incluirse a las personas refugiadas, en particular a las mujeres. Es importante que, la OG.4 reconoce que históricamente, existen grupos a quienes se les ha desprovisto del acceso a la tierra, reconociendo este derecho, se recomienda:

*En muchos Estados Partes, el mayor acceso a la tierra por sectores desprovistos de tierra o empobrecidos de la sociedad, debería ser el centro del objetivo de la política. Los Estados deben asumir obligaciones apreciables destinadas a apoyar el derecho de todos a un lugar seguro para vivir en paz y dignidad, incluido el acceso a la tierra como derecho.<sup>23</sup>*

*Lugar:* Hace referencia a la ubicación de la vivienda, la cual, debe posibilitar el acceso a otros servicios como salud, educación, cuidado de niños/as y la cercanía al lugar de empleo, etc. Esto particularmente en zonas rurales y ciudades grandes. Este aspecto implica también el impedir que se edifiquen viviendas en áreas contaminadas.

*Adecuación cultural:* Este aspecto toma en cuenta los aspectos culturales que son parte de la vivienda tanto en su construcción como en su uso, los cuales deben ser preservados y protegidos. En este sentido la OG.4 señala:

*» La manera en que se construye la vivienda, los materiales de construcción utilizados y las políticas en que se apoyan deben permitir adecuadamente la expresión de la identidad cultural y la diversidad de la vivienda. Las actividades vinculadas al desarrollo o la modernización en la esfera de la vivienda deben velar por que no se sacrifiquen las dimensiones culturales de la vivienda y porque se aseguren, entre otros, los servicios tecnológicos modernos.<sup>24</sup>»*

Posteriormente, con la finalidad de profundizar en el contenido del derecho a la vivienda el Comité DESC de Naciones Unidas emitió la Observación General No. 7, que centra su análisis en el tema de desalojos forzados. En lo principal, el Comité concluye que "Cuando se considere que el desalojo está justificado, debería llevarse a cabo con estricto cumplimiento de las disposiciones pertinentes de las normas

23 Ibidem. 8 literal e).

24 Ibidem. 8 literal g)

internacionales de derechos humanos y respetando los principios generales de la razón y la proporcionalidad.<sup>25</sup>

Es decir, admite que si bien se reconoce que el desalojo forzoso atenta contra el ejercicio del derecho a la vivienda, este puede ocurrir de manera justificada por el Estado y con estricto respecto al debido proceso.

Estos parámetros determinan estándares internacionales importantes que deben ser tomados en cuenta por los Estados al momento de generar normativa o política pública destinada a garantizar el contenido mínimo del derecho a la vivienda y el acceso a tierra.

Complementando estos parámetros, desde el ámbito de protección de los derechos de las mujeres, la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW) reconoce derechos y establece obligaciones estatales específicas, dentro de las cuales, se hace mención al derecho a la vivienda – relacionado igualmente con la condiciones de vida - y de manera indirecta al acceso a tierras.

En este sentido, la CEDAW reconoce a las mujeres, en particular a las que viven en zonas rurales, el derecho a “Gozar de condiciones de vida adecuadas, particularmente en las esferas de la vivienda, los servicios sanitarios, la electricidad y el abastecimiento de agua, el transporte y las comunicaciones.”<sup>26</sup>

Además, se reconoce el derecho a las mujeres para acceder a tierras en zonas rurales y a los medios para hacerla producir. Así, de manera expresa, esta Convención consagra el derecho a “Obtener acceso a los créditos y préstamos agrícolas, a los servicios de comercialización y a las tecnologías apropiadas, y recibir un trato igual en los planes de reforma agraria y de reasentamiento.”<sup>27</sup>

De igual manera, se reconoce este derecho en otros instrumentos internacionales, tales como, la Convención sobre los Derechos de los Trabajadores Migratorios y sus Familiares (Artículos 43, 60 y 62), la Convención para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial (Art. 5, literal e, numeral iii), la Convención de los Derechos del Niño (Art. 27 numera 3), entre otros.

Por otra parte, en los instrumentos de protección del Sistema Interamericano, el desarrollo del derecho a la vivienda tiene un menor nivel. Este derecho ha sido reconocido, como tal, en la Carta de la Organización de Estados Americanos de 1948 en la que se reconoce en el artículo 34 “el derecho a una vivienda adecuada para todos los sectores de la población.”

25 Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de Naciones Unidas, Observación general 7, El derecho a una vivienda adecuada (párrafo 1 del artículo 11 del Pacto): los desalojos forzados (16° período de sesiones, 1997), U.N. Doc. E/1999/22, anexo IV (1997).

26 Artículo 14, numeral 2, literal h) de la Convención sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer.

27 Artículo 14, numeral 2, literal g) de la Convención sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer.

El derecho a la vivienda en el Sistema Interamericano ha sido vinculado al derecho a la propiedad individual que en la Convención Americana de Derechos Humanos se encuentra reconocida en el artículo 21, que contiene tres numerales transcritos a continuación:

1. Toda persona tiene derecho al uso y goce de sus bienes. La ley puede subordinar tal uso y goce al interés social.
2. Ninguna persona puede ser privada de sus bienes, excepto mediante el pago de indemnización justa, por razones de utilidad pública o de interés social y en los casos y según las formas establecidas por la ley.
3. Tanto la usura como cualquier otra forma de explotación del hombre por el hombre, deben ser prohibidas por la ley.

En este sentido, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) ha señalado que:

*Si bien todos los derechos humanos son claramente indivisibles e interdependientes, el derecho a la vivienda es el derecho más estrechamente vinculado al derecho a la propiedad individual. Dado que el derecho a una vivienda adecuada puede ser una parte integrante e importante del derecho de propiedad, la falta del mismo puede considerarse como privación de otros derechos fundamentales como el derecho a la libertad ya la seguridad de la persona.<sup>28</sup>*

Esta visión de la CIDH, resulta limitada frente a la OG.4, revisada anteriormente, la cual, reconocía que la tenencia de la vivienda puede ser de diversas maneras y no sólo mediante la propiedad. No obstante, en opinión de Tara Melish, con base en este artículo de la Convención Interamericana de Derechos Humanos, este derecho involucra la protección en contra de destrucción arbitraria de vivienda y propiedad personal; desalojos forzosos ilegales; alzas arbitrarias de arriendo; contaminación ambiental de la propiedad residencial y adicionalmente, según la autora, garantiza el derecho a la tierra y la seguridad en su tenencia.

Por otra parte, es importante señalar que tanto en el Sistema Universal de Protección de Derechos, como en el Sistema Interamericano, se ha establecido y desarrollado el principio de progresividad, y como contraparte, el principio de no regresividad en materia de derechos, aplicables de manera particular a los derechos económicos, sociales y culturales.<sup>29</sup> El artículo 2, numeral 1 del Pacto Internacional de Derechos Económicos Sociales y Culturales PIDESC señala que:

*Cada uno de los Estados Partes en el presente Pacto se compromete a adoptar medidas, tanto por separado como mediante la asistencia y la cooperación internacionales,*

28 CIDH Informe Anual 1993, p. 465-66. Citado por Melish, Tara, "La Protección de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales en el Sistema Interamericano de Derechos Humanos: Manual para la Presentación de Casos", CDES, Quito, 2003.

29 En la Convención Americana de Derechos Humanos, estos principios se han establecido en el numeral 1 y 26 y en el Protocolo de San Salvador en el artículo 1.



*especialmente económicas y técnicas, hasta el máximo de los recursos de que disponga, para lograr progresivamente, por todos los medios apropiados, inclusive en particular la adopción de medidas legislativas, la plena efectividad de los derechos aquí reconocidos.*<sup>30</sup>

De esta manera, se establece la obligación estatal de adoptar las medidas necesarias para lograr el ejercicio pleno de estos derechos, dentro de los cuales, se encuentra el derecho a la vivienda. A decir de Víctor Abramovich, esta obligación comprende dos sentidos, por una parte el de *gradualidad*, que implica reconocer que estos derechos no pueden ser garantizados a plenitud de manera inmediata, no obstante, los esfuerzos y políticas de los Estados deben orientarse indefectiblemente a este objetivo. A su vez, este autor encuentra un sentido de *progresividad*, es decir, que las medidas, sean normas o políticas públicas que implementan los Estados se orienten permanentemente al objetivo de garantizar plenamente estos derechos.<sup>31</sup>

Este principio tiene como su complemento necesario, a la prohibición de regresividad, es decir, la prohibición de adoptar normas y políticas públicas que empeoren el nivel garantía de los derechos económicos, sociales y culturales.

Estos principios son de gran importancia en el ejercicio del derecho a la vivienda, ya que determinan estándares que deben ser acatados por los Estados, para la adecuación de sus normas y políticas a los instrumentos internacionales de derechos humanos. En el caso de Ecuador, estos principios han sido incorporados en el texto constitucional, como se verá más adelante, lo que les otorga un mayor nivel de exigibilidad.

<sup>30</sup> Artículo 2 numeral 1 del PIDESC, el subrayado corresponde a los autores.

<sup>31</sup> Ver: Abramovich, Víctor y Courtis Christian, "Los derechos sociales como derechos exigibles", Editorial Trotta, Madrid 2004.

**2.2** *A continuación se revisará el marco normativo nacional a fin de determinar cómo se encuentra regulado el derecho a la vivienda y el acceso a tierras y la adecuación de la normativa interna a los estándares internacionales que han sido revisados anteriormente. Para ello se realizará el análisis de los artículos pertinentes de la Constitución ecuatoriana y de las principales leyes y normas de rango inferior que regulan este derecho.*

## NORMATIVA NACIONAL RELATIVA AL DERECHO A LA VIVIENDA

### PRINCIPIOS Y DERECHOS CONSTITUCIONALES

Con la finalidad de identificar el marco constitucional que protege el derecho a la vivienda y el acceso a tierras de las personas refugiadas y en particular de las mujeres, primeramente se abalazarán algunas disposiciones generales relativas a la aplicación y garantía de todos los derechos, que son fundamentales para comprender el nivel de exigibilidad que posibilita el marco constitucional ecuatoriano.

Posteriormente, se profundizará en aquellos artículos constitucionales que consagran derechos y principios sobre movilidad humana y particularmente a las personas refugiadas. Finalmente se identificarán las normas de la Constitución ecuatoriana que reconocen el derecho a la vivienda y el acceso a tierras.

### PRINCIPIOS CONSTITUCIONALES RELEVANTES PARA LA APLICACIÓN DE LOS DERECHOS.

La Constitución ecuatoriana promulgada en el año 2008, define al Ecuador como un estado constitucional de derechos.<sup>32</sup> Así, bajo este principio mantiene un enfoque garantista de los derechos, razón por la que se han establecido artículos destinados a fortalecer y mejorar la aplicación y el ejercicio de los derechos en la práctica.

En ese sentido, el artículo 11 reconoce la potestad de ejercer los derechos, tanto de manera individual como colectiva y desarrolla los principios de aplicación de los derechos, tales como la obligatoriedad de que los funcionarios y funcionarias públicas apliquen de manera directa e inmediata, los derechos constitucionales y aquellos reconocidos en instrumentos internacionales de derechos humanos. Es importante señalar que, este artículo establece que “el más alto deber del Estado consiste en respetar y hacer respetar los derechos.”<sup>33</sup>

Entre otros principios desarrollados en este artículo, se destaca la prohibición de restringir el contenido de los derechos y garantías; principio *pro derechos* por el cual se debe aplicar la norma más favorable al ejercicio y vigencia de los derechos; la responsabilidad estatal y obligación de reparación frente a violaciones de derechos; inalienabilidad, irrenunciabilidad, indivisibilidad e interdependencia de los derechos.<sup>34</sup>

En este artículo, se desarrolla el principio de progresividad y la

<sup>32</sup> Artículo 1 de la Constitución de la República del Ecuador.

<sup>33</sup> Artículo 11 numeral 9 de la Constitución del Ecuador.

<sup>34</sup> Artículo 11 de la Constitución del Ecuador.

prohibición de regresividad que, como se ha dicho, han sido trasladados desde los estándares internacionales de derechos humanos al texto constitucional. Así de manera textual la Constitución señala que “El contenido de los derechos se desarrollará de manera progresiva a través de las normas, la jurisprudencia y las políticas públicas. El Estado generará y garantizará las condiciones necesarias para su pleno reconocimiento y ejercicio.”<sup>35</sup>

En cuanto a la prohibición de regresividad, la Constitución señala que “Será inconstitucional cualquier acción u omisión de carácter regresivo que disminuya, menoscabe o anule injustificadamente el ejercicio de los derechos.”<sup>36</sup> Hay que subrayar, que la Constitución ecuatoriana determina la inconstitucionalidad como consecuencia de la vulneración de este principio, es decir, cuando existan medidas regresivas que empeoren la situación de los derechos, en este caso del derecho a la vivienda, estas deben ser consideradas como inconstitucionales.

### **NORMAS Y POLÍTICAS PÚBLICAS COMO GARANTÍAS PRIMARIAS DE LOS DERECHOS HUMANOS.**

Otro aspecto relevante para el ejercicio de los derechos humanos que contiene la Constitución ecuatoriana es el acápite que desarrolla las garantías constitucionales, el cual, de manera expresa reconoce que tanto la normativa, ya sea generada desde la Asamblea Nacional o desde otro órgano con potestad normativa, como las políticas públicas deben ser garantías de los derechos reconocidos en la Constitución.<sup>37</sup> Esto significa, que mediante la normativa y las políticas públicas deben propenderse al ejercicio pleno de los derechos.

En caso de que la normativa, las políticas y los servicios públicos vulneren los principios y derechos constitucionales o el contenido de instrumentos internacionales de derechos humanos, es posible recurrir a los mecanismos que prevé la Constitución de la República para reformar las normas o dejarlas sin efecto,<sup>38</sup> o a su vez suspender el acto u omisión que provocó la vulneración de los derechos, además de ordenar la sanción y reparación respectiva.<sup>39</sup>

### **LAS PERSONAS REFUGIADAS EN LA CONSTITUCIÓN ECUATORIANA.**

La Constitución ecuatoriana asume, por lo menos formalmente, la movilidad humana desde un enfoque de derechos y desde una visión integral de la misma. Esto determina un cambio radical en la manera cómo tradicionalmente se ha asumido este tema, usualmente vinculado con la seguridad y el control y prácticamente sin mayor visibilidad o

35 Artículo 11 numeral 8 de la Constitución del Ecuador.

36 Ídem.

37 Artículos 84 y 85 de la Constitución de la República del Ecuador.

38 El artículo 436 de la Constitución faculta a la Corte Constitucional el conocimiento de acciones de inconstitucionalidad de actos normativos, sea por el fondo o por la forma.

39 La Constitución de la República del Ecuador determina cinco garantías jurisdiccionales: Hábeas Corpus, Hábeas Data, Acción de Protección, Acción Extraordinaria de Protección, Acción por Incumplimiento y prevé la posibilidad de solicitar medidas cautelares que suspendan el acto que sea atentatorio a los derechos. (Artículos 86 al 94 de la Constitución de la República del Ecuador)

desarrollo. De esta manera, dentro del texto constitucional se hace referencia a las diferentes dinámicas que tienen lugar en el territorio ecuatoriano, tales como, la emigración, la inmigración, el refugio y asilo y el desplazamiento interno; y se desarrollan obligaciones específicas para la protección de víctimas de delitos en contextos de movilidad, como la trata de personas y el tráfico ilícito de migrantes.

Las personas en movilidad son consideradas por la Constitución ecuatoriana como parte de los grupos de atención prioritaria, lo que conlleva obligaciones estatales específicas para revertir las situaciones estructurales por las que existe la discriminación y exclusión.<sup>40</sup>

A efectos del tema del presente estudio se analizarán a continuación aquellas normas del ámbito de movilidad humana que son relevantes en relación al ejercicio del derecho a la vivienda y el acceso a tierra. De esta manera, es imprescindible iniciar por el principio de igualdad y no discriminación previsto en la Constitución ecuatoriana, ya que contiene aspectos específicos que posibilitan el ejercicio de los derechos de las personas de otro origen nacional que se encuentran en el Ecuador.

En este sentido, el artículo 9 de la Constitución señala que “Las personas extranjeras que se encuentren en el territorio ecuatoriano tendrán los mismos derechos y deberes que las ecuatorianas, de acuerdo con la Constitución.” El equiparar el ejercicio de derechos entre ecuatorianos y personas de otra nacionalidad, sin duda, determinaría un marco más amplio en el ejercicio de los derechos y reduciría la posibilidad de limitarlos con la sola excusa de la nacionalidad. Este reconocimiento marca un nivel de protección y ejercicio de derechos más amplio que el reconocido por los instrumentos internacionales, en los cuales, se reconoce la posibilidad de trato diferenciado entre nacionales y no nacionales.

La Constitución contiene dos limitaciones en el ejercicio de derechos a personas de otra nacionalidad. La primera se encuentra estrechamente relacionada con el derecho a la vivienda y el acceso a tierras. Así, el artículo 405 de la Constitución establece que “Las personas naturales o jurídicas extranjeras no podrán adquirir a ningún título tierras o concesiones en las áreas de seguridad nacional ni en áreas protegidas, de acuerdo con la ley.”

Esta disposición constitucional, limitaría el ejercicio del derecho a la vivienda y acceso a tierra de aquellas personas que se encuentran en zonas de frontera, considerando que éstas son zonas de seguridad nacional.<sup>41</sup> Según la Ley de Seguridad Pública y del Estado, comprenden zonas de seguridad aquellas que están dentro de 20 kilómetros medidos desde los límites fronterizos hacia el interior de territorio nacional.<sup>42</sup> La segunda limitación a derechos establecida en la Constitución está

40 El numeral 2 del Artículo 11 señala: “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.”

41 A medida que se completa el presente estudio debe constatar en qué medida el cumplimiento de esta disposición constitucional afecta el ejercicio de este derecho.

42 Artículo 39, Ley de Seguridad Pública y del Estado.

relacionada con los derechos de participación.<sup>43</sup> Salvo estas limitaciones expresas, según la Constitución las personas refugiadas tienen iguales derechos que las personas ecuatorianas y por tanto, toda diferencia en razón de la nacionalidad debería ser considerada como inconstitucional.

De manera complementaria al principio de igualdad, la Constitución desarrolla el principio de no discriminación, en el cual se establecen diferentes categorías sospechosas de discriminación entre las que se encuentra la *condición migratoria*, y el *lugar de nacimiento*.

La condición migratoria, debe comprenderse como la situación jurídica, económica o social que tiene una persona o grupo de personas en razón de la movilidad. Comprendido en este sentido amplio, una persona no puede ser discriminada por ser refugiada o encontrarse como solicitante de tal condición. De hecho, en un sentido de mayor protección y siguiendo los principios constitucionales, no deberían establecerse diferencias en razón de la regularidad o irregularidad migratoria. En este sentido, el artículo 40 de la Constitución que reconoce el derecho a migrar, también señala que “No se identificará ni se considerará a ningún ser humano como ilegal por su condición migratoria”

En definitiva, ninguna de estas condiciones puede ser motivo para limitar o menoscabar el ejercicio de derechos y en el caso de que esto ocurra y de no haber una justificación razonable, se estará ante un acto de discriminación. Todos estos principios se orientan a no criminalizar la movilidad y a erradicar las políticas y prácticas que la equiparen con un hecho delictivo y atenten contra la integridad y dignidad de las personas en movilidad.

Siguiendo esta línea, en la sección correspondiente a las Relaciones Internacionales, la Constitución ecuatoriana reconoce otros principios y derechos sobre movilidad humana, tales como, el principio de progresivo fin de la condición de extranjero, el principio de ciudadanía universal y la libre movilidad.<sup>44</sup> Estos principios, debe replantear la visión desde la que usualmente se han manejado las políticas migratorias.

Los artículos revisados recientemente conforman un marco de protección aplicable a las personas en cualquier dinámica de movilidad, corresponde ahora revisar aquellos artículos específicos en materia de refugio. Así, la Constitución ecuatoriana en el artículo 41 señala: “Se reconocen los derechos de asilo y refugio, de acuerdo con la ley y los instrumentos internacionales de derechos humanos.”

En este artículo se utilizan los términos asilo y refugio, como si fueran dos derechos diferentes, lo cual, profundiza la dicotomía que ha existido y que ha generado una confusión terminológica.

La Constitución ecuatoriana, no se centra exclusivamente en el reconocimiento de este derecho, sino también, establece algunas obligaciones estatales específicas para garantizar que este derecho no se

43 El artículo 63 de la Constitución del Ecuador señala que “Las personas extranjeras gozarán de estos derechos en lo que les sea aplicable.”

44 Numeral 6 del Artículo 416 de la Constitución del Ecuador.

limite al reconocimiento de esta condición. De esta manera a continuación del reconocimiento de este derecho la Constitución agrega en el mismo artículo “Las personas que se encuentren en condición de asilo o refugio gozarán de protección especial que garantice el pleno ejercicio de sus derechos.”

Esta obligación establecida por la Constitución, es de crucial importancia, a efecto de garantizar la integración de las personas refugiadas y, por tanto, del goce de otros derechos indispensables para lograrlo, tales como salud, educación, trabajo, vivienda y acceso a servicios básicos.

Además, se ha establecido constitucionalmente la posibilidad de reconocer el estatus de refugiados de manera colectiva. En este sentido, el inciso 3 del artículo 41 dispone que “El Estado, de manera excepcional y cuando las circunstancias lo ameriten reconocerá a un colectivo el estatuto de refugiado, de acuerdo con la ley.”

La Constitución ecuatoriana ha incluido también algunos principios de protección de las personas refugiadas que tradicionalmente sólo habían sido incluidos en los instrumentos internacionales sobre esta materia. De esta manera, se reconoce expresamente el principio de no devolución al señalar en el artículo 41: “El Estado respetará y garantizará el principio de no devolución, además garantizará la asistencia humanitaria y jurídica de emergencia.”

El principio de no devolución se encuentra desarrollado también en el artículo 66 numeral 14 de la Constitución ecuatoriana, de manera similar al artículo de la Convención Americana de Derechos Humanos. El artículo constitucional señala “Las personas extranjeras no podrán ser devueltas o expulsadas a un país donde su vida, libertad, seguridad o integridad o la de sus familiares, peligren por causa de su etnia, religión, nacionalidad, ideología, pertenencia a determinado grupo social o por sus opiniones políticas”

La Constitución también ha incorporado la prohibición de no sancionar a una persona refugiada por su ingreso irregular al país. El segundo inciso del artículo 41 señala que “No se aplicará a las personas solicitantes de asilo o refugio sanciones penales por el hecho de su ingreso o de su permanencia en situación de irregularidad.”

En definitiva, la Constitución ecuatoriana, aunque conserva la dicotomía en el concepto de asilo y refugio, desarrolla el contenido de este derecho y las obligaciones mínimas que debe cumplir el Estado para garantizar los derechos de estas personas.

Este marco de protección debería traducirse en una ley orgánica que permita una mejor aplicación de este de estos derechos, tal como lo dispone la Constitución<sup>45</sup>. No obstante, hasta el momento, este derecho sigue siendo regulado mediante un Decreto Ejecutivo. Hasta mayo de 2012 se encontraba vigente el Decreto Ejecutivo 3301 de 1992, que regulaba el procedimiento para determinar la condición de refugiado,

45 El artículo 133, numeral 2 de la Constitución de la República del Ecuador determina que serán orgánicas las leyes que regulen los derechos y garantías.

posteriormente éste fue reemplazado por el Decreto Ejecutivo 1182<sup>46</sup>.

Este reciente Decreto, en su mayoría, contiene normas que restringen el ejercicio del derecho a solicitar la condición de refugiado en el Ecuador, así por ejemplo, uno de los aspectos más evidentes es la eliminación de la definición de refugiado contenida en la Declaración de Cartagena de 1984<sup>47</sup> y que había sido reconocida en el artículo 2 del Decreto Ejecutivo anterior; además, se establece el plazo de 15 días para solicitar refugio desde el ingreso al país<sup>48</sup>, se introduce un sistema de admisibilidad de casos, que no está adecuado con los estándares internacionales en materia de refugio,<sup>49</sup> se modifican los plazos para presentar recursos de impugnación, se prevé deportaciones inmediatas en caso de negativas del recurso extraordinario de revisión,<sup>50</sup> se establece la posibilidad de revisión del caso en cualquier momento aun cuando la persona ya haya sido reconocida como refugiada<sup>51</sup>, entre otros aspectos que, en definitiva, tornan más difícil el acceso al sistema de protección.

No obstante, el Decreto Ejecutivo 1182 incluye contadas disposiciones favorables para la integración de las personas que ya han sido reconocidas como refugiadas. En este sentido, se puede observar la ampliación de la duración del tiempo de visado<sup>52</sup>, la posibilidad de acceder a la naturalización o a visados que garanticen la residencia a personas que se encuentren al menos tres años como refugiadas (aunque no se precisa la operatividad de estas disposiciones<sup>53</sup>), la posibilidad de trabajar y de contratar sin la necesidad de obtener permisos adicionales para refugiados y solicitantes de tal condición.<sup>54</sup>

Si bien, la revisión del Decreto Ejecutivo 1182 correspondería al segmento de la normativa de carácter infra constitucional, se la ha incluido en el análisis constitucional, a fin de contrastar los principios y derechos reconocidos para las personas en movilidad, en particular para las personas refugiadas, por la Constitución ecuatoriana, frente a la forma restrictiva en que se regula este derecho por la normativa inferior.

## LAS MUJERES EN LA CONSTITUCIÓN ECUATORIANA

En el ámbito de los derechos de las mujeres, es importante mencionar que la Constitución ecuatoriana, en primer lugar, intenta de incorporar un lenguaje de género de manera transversal en su texto. En segundo

46 Decreto Ejecutivo 1182 de 2012 de la Presidencia de la República, Registro Oficial 727 de 19 de junio de 2012.

47 La Declaración de Cartagena de 1984 adecua la definición de refugiado al contexto Latinoamericano y la amplia considerando como tales a las personas que han huido de sus países porque su vida, seguridad o libertad han sido amenazadas por la violencia generalizada, la agresión extranjera, los conflictos internos, la violación masiva de los derechos humanos u otras circunstancias que hayan perturbado gravemente el orden público. Este tipo de definición permite también el reconocimiento colectivo de la condición de refugiado.

48 Artículos 12 y 27 del Decreto Ejecutivo 1182 de 2012.

49 Artículos del 27 al 33 del Decreto Ejecutivo 1182 de 2012.

50 Artículos del 47 al 51 del Decreto Ejecutivo 1182 de 2012.

51 Artículos del 52 al 56 del Decreto Ejecutivo 1182 de 2012.

52 Artículo 45 del Decreto Ejecutivo 1182 de 2012.

53 Artículo 61 del Decreto Ejecutivo 1182 de 2012.

54 Artículos 35 y del Decreto Ejecutivo 1182 de 2012.



lugar, contiene disposiciones orientadas a garantizar la igualdad efectiva entre mujeres y hombres. En este sentido se encuentra el artículo 70, ubicado dentro del acápite sobre derechos de libertad, que contiene la siguiente obligación estatal:

“El Estado formulará y ejecutará políticas para alcanzar la igualdad entre mujeres y hombres, a través del mecanismo especializado de acuerdo con la ley, e incorporará el enfoque de género en planes y programas, y brindará asistencia técnica para su obligatoria aplicación en el sector público.”

Esta obligación implica el transversalizar en todos los niveles de gobierno el enfoque de género de manera obligatoria. Además, es importante la responsabilidad que debe asumir el Estado en la eliminación de la discriminación en contra de las mujeres y el logro de la igualdad efectiva. Uno de los ámbitos en los que se determinan disposiciones específicas en este sentido, es el campo de la producción y el reconocimiento a las mujeres como productoras, aspecto que se encuentra vinculado también con el acceso a la tierra. El numeral 2 del artículo 334 correspondiente de la Constitución señala que el Estado debe “Desarrollar políticas específicas para erradicar la desigualdad y discriminación hacia las mujeres productoras, en el acceso a los factores de producción.”

Respecto al derecho a la vivienda de las mujeres, la Constitución ecuatoriana determina obligaciones específicas dentro del acápite correspondiente al hábitat y vivienda, el cual, si bien será profundizando en líneas posteriores, es preciso citar, el numeral 5 del artículo 375 que se relaciona estrechamente con el tema a tratar, este dispone que:

*El Estado, en todos sus niveles de gobierno, garantizará el derecho al hábitat y a la vivienda digna, para lo cual: [...] Desarrollará planes y programas de financiamiento para vivienda de interés social, a través de la banca pública y de las instituciones de finanzas populares, con énfasis para las personas de escasos recursos económicos y las mujeres jefas de hogar.*

En este artículo, al menos desde una manera de reconocimiento formal, se asume el criterio de asequibilidad desarrollado por los estándares internacionales sobre derecho a la vivienda revisado anteriormente, puntualizando en mujeres jefas de hogar.

## EL DERECHO A LA VIVIENDA Y ACCESO A TIERRA EN LA CONSTITUCIÓN ECUATORIANA

El derecho a la vivienda y acceso a la tierra tiene un desarrollo amplio en la Constitución ecuatoriana, a lo largo del texto constitucional se pueden identificar artículos que reconocen el derecho a la vivienda, sea de manera general o para un grupo de atención prioritaria específico, y otros que determinan responsabilidades estatales y orientan la política pública. Además, existen otros artículos que de manera indirecta hace referencia a este derecho.

Como punto de partida, podemos señalar que el núcleo esencial del derecho a la vivienda se encuentra desarrollado en el acápite específico

sobre hábitat y vivienda de la Constitución ecuatoriana, en el cual, se encuentra el artículo 30 que consagra este derecho. Este artículo señala: “Las personas tienen derecho a un hábitat seguro y saludable, y a una vivienda adecuada y digna, con independencia de su situación social y económica.”

Este artículo no solo reconoce el derecho a la vivienda, sino que determina la calidad con la que debe cumplir (calidad, salubridad, adecuación y dignidad). Además, se hace referencia al criterio de asequibilidad, al determinar que sin importar la condición económica, todas las personas son titulares de este derecho. Aspectos que se corresponden en gran medida con los estándares internacionales revisados anteriormente.

Además, de este reconocimiento específico del derecho, la Constitución ecuatoriana también incluye a este derecho como parte del derecho a una vida digna, al igual que lo hacen algunos instrumentos internacionales revisados previamente. En este sentido, dentro del acápite referente a las libertades se encuentra el numeral 2 del artículo 66 que se señala que todas las personas tienen “El derecho a una vida digna, que asegure la salud, alimentación y nutrición, agua potable, vivienda, saneamiento ambiental, educación, trabajo, empleo, descanso y ocio, cultura física, vestido, seguridad social y otros servicios sociales necesarios.”<sup>55</sup>

La Constitución reconoce este derecho de manera puntual a grupos específicos, como es el caso de las mujeres jefas de hogar revisado en el segmento anterior. De igual manera, se garantiza este derecho para las personas adultas mayores, a quienes la Constitución en su artículo 37 garantiza “El acceso a una vivienda que asegure una vida digna, con respeto a su opinión y consentimiento.”

Situación similar ocurre en la sección específica sobre los derechos de las y los jóvenes, que en el artículo 38 se señala que “El Estado reconocerá a las jóvenes y los jóvenes como actores estratégicos del desarrollo del país, y les garantizará la educación, salud, vivienda, recreación, deporte, tiempo libre, libertad de expresión y asociación.”

Por otra parte, en el ámbito de movilidad humana se ha establecido constitucionalmente la prohibición de desplazamiento arbitrario. Aspecto que se encuentra vinculado directamente con el goce del derecho a la vivienda. En su parte medular, el artículo 42 de la Constitución ecuatoriana señala: “Se prohíbe todo desplazamiento arbitrario. Las personas que hayan sido desplazadas tendrán derecho a recibir protección y asistencia humanitaria emergente de las autoridades, que asegure el acceso a alimentos, alojamiento, vivienda y servicios médicos y sanitarios.”

Para hacer efectivo el reconocimiento de este derecho, la Constitución contiene disposiciones que orientan la política pública y organizan las competencias. De esta manera, se establece en numeral 6 del artículo 261 que “El Estado central tendrá competencias exclusivas sobre: 6) Las políticas de educación, salud, seguridad social, vivienda”. Y

---

55 El subrayado pertenece a los autores.

posteriormente se desarrolla el denominado Régimen del Buen Vivir, en el que se desarrollan lineamientos para hacer efectivos los derechos corte económico, social y cultural, dentro del cual, se establece el sistema nacional de inclusión y equidad social, que según el artículo 340 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.”

Este mismo artículo señala las diferentes áreas que componen este sistema: “El sistema se compone de los ámbitos de la educación, salud, seguridad social, gestión de riesgos, cultura física y deporte, hábitat y vivienda, cultura, comunicación e información, disfrute del tiempo libre, ciencia y tecnología, población, seguridad humana y transporte.”

Con base en estos artículos se puede observar que la Constitución ecuatoriana, además de reconocer el derecho a la vivienda, lo incluye dentro de los derechos denominados del Buen Vivir de manera interdependiente con otros derechos como salud, educación, agua, etc. y forma parte del sistema de inclusión social.

Es así que, posteriormente se desarrollan lineamientos específicos para que el Estado, en sus diferentes niveles de gobierno, pueda hacer efectivo este derecho. En este sentido se establecen las siguientes obligaciones estatales en el artículo 375:

1. Generará la información necesaria para el diseño de estrategias y programas que comprendan las relaciones entre vivienda, servicios, espacio y transporte públicos, equipamiento y gestión del suelo urbano.
2. Mantendrá un catastro nacional integrado georreferenciado, de hábitat y vivienda.
3. Elaborará, implementará y evaluará políticas, planes y programas de hábitat y de acceso universal a la vivienda, a partir de los principios de universalidad, equidad e interculturalidad, con enfoque en la gestión de riesgos.
4. Mejorará la vivienda precaria, dotará de albergues, espacios públicos y áreas verdes, y promoverá el alquiler en régimen especial.
5. Desarrollará planes y programas de financiamiento para vivienda de interés social, a través de la banca pública y de las instituciones de finanzas populares, con énfasis para las personas de escasos recursos económicos y las mujeres jefas de hogar.
6. Garantizará la dotación ininterrumpida de los servicios públicos de agua potable y electricidad a las escuelas y hospitales públicos.
7. Asegurará que toda persona tenga derecho a suscribir contratos de arrendamiento a un precio justo y sin abusos.
8. Garantizará y protegerá el acceso público a las playas de mar y riberas de ríos, lagos y lagunas, y la existencia de vías perpendiculares de acceso.

El Estado ejercerá la rectoría para la planificación, regulación, control,

financiamiento y elaboración de políticas de hábitat y vivienda.

Finalmente, la Constitución permite que a fin de hacer efectivo el derecho a la vivienda sea posible realizar expropiaciones de conformidad con la ley, facultad que es otorgada a los municipios. El artículo 376 dispone:

*Para hacer efectivo el derecho a la vivienda, al hábitat y a la conservación del ambiente, las municipalidades podrán expropiar, reservar y controlar áreas para el desarrollo futuro, de acuerdo con la ley. Se prohíbe la obtención de beneficios a partir de prácticas especulativas sobre el uso del suelo, en particular por el cambio de uso, de rústico a urbano o de público a privado.*

Por otra parte, en relación al derecho a acceder a la tierra, se puede afirmar que la Constitución lo ha concebido desde dos ámbitos. El primero, relacionado con el reconocimiento del derecho al territorio de pueblos ancestrales. Así, el artículo 57 reconoce como un derecho colectivo a las comunas, comunidades pueblos y nacionalidad indígenas los siguientes derechos:

4. Conservar la propiedad imprescriptible de sus tierras comunitarias, que serán inalienables, inembargables e indivisibles. Estas tierras estarán exentas del pago de tasas e impuestos.
5. Mantener la posesión de las tierras y territorios ancestrales y obtener su adjudicación gratuita.
6. Participar en el uso, usufructo, administración y conservación de los recursos naturales renovables que se hallen en sus tierras.
11. No ser desplazados de sus tierras ancestrales.

En términos semejantes, el artículo 60 de la Constitución ecuatoriana reconoce a los pueblos ancestrales, indígenas, afroecuatorianos y montubios el derecho a constituir circunscripciones territoriales para preservar sus culturas. Y reconoce el derecho a la propiedad sobre tierras que se han asentado diferentes comunas.

Desde una segunda concepción, se mira a la tierra como un bien indispensable para la producción y la soberanía alimentaria. En este sentido, dentro de los lineamientos para alcanzar la soberanía alimentaria se establece como responsabilidad del Estado en el artículo 281:

4. Promover políticas redistributivas que permitan el acceso del campesinado a la tierra, al agua y otros recursos productivos.
5. Establecer mecanismos preferenciales de financiamiento para los pequeños y medianos productores y productoras, facilitándoles la adquisición de medios de producción.

Como se puede observar en el artículo precedente, la Constitución orienta a una mayor asequibilidad a la tierra, en este caso, en el ámbito rural, determinando lineamientos para redistribución de la tierra y medios de producción. Esto evidentemente, constituye un reto significativo el llevarlo a la práctica, ya que implica trastocar la manera en como históricamente ha sido concentrada la propiedad de la tierra desde la época colonial en grupos reducidos de poder económico.

Finalmente, se señala que la tierra debe cumplir con una función social y ambiental, para lo cual, el Estado es responsable de generar las normas que determinen cuando la tierra cumple o no con dichas funciones. Además, se prohíbe la concentración de tierras y el latifundio. En este sentido, el artículo 282 señala:

*El Estado normará el uso y acceso a la tierra que deberá cumplir la función social y ambiental. Un fondo nacional de tierra, establecido por ley, regulará el acceso equitativo de campesinos y campesinas a la tierra.*

*Se prohíbe el latifundio y la concentración de la tierra, así como el acaparamiento o privatización del agua y sus fuentes.*

*El Estado regulará el uso y manejo del agua de riego para la producción de alimentos, bajo los principios de equidad, eficiencia y sostenibilidad ambiental.*

Una vez que se ha visto cómo el marco constitucional ecuatoriano desarrolla el derecho a la vivienda, se analizará el marco normativo inferior, principalmente de rango legal que regula este derecho.

## NORMATIVA SECUNDARIA QUE REGULA EL DERECHO A LA VIVIENDA Y ACCESO A TIERRA EN EL ECUADOR.

Para el rastreo normativo de legislación secundaria se ha privilegiado las principales disposiciones relacionadas al acceso a vivienda y a tierra que están vigentes y que han sido modificadas con posterioridad a la expedición de la Constitución del 2008, puesto que todavía está pendiente la adecuación formal y material de las leyes que regulan estos temas, al contenido constitucional, mecanismo que la Constitución lo reconoce y denomina como *garantía normativa*.<sup>56</sup>

En relación al derecho a la vivienda y hábitat, es necesario mencionar que existe la **Ley de Desarrollo de Vivienda de Interés Social**,<sup>57</sup> que fue expedida en 1985 y reformada por última vez en 1992, por lo que a pesar de estar vigente no se encuentra actualizada y está desfasada con los últimos textos constitucionales. Por otro lado, está el **Texto Unificado de Legislación Secundaria del Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda**, MIDUVI,<sup>58</sup> este instrumento contiene varios reglamentos e instructivos, de los cuales se ha seleccionado particularmente los que regulan los programas de acceso a vivienda.

De la revisión legislativa realizada se desprende que el acceso a la vivienda está promovido por varios mecanismos, uno de ellos es el crédito para la ejecución de programas de vivienda de interés social, cuyos beneficiarios son personas naturales o jurídicas que lleven a cabo

56 "La Asamblea Nacional y todo órgano con potestad normativa tendrá la obligación de adecuar, formal y materialmente, las leyes y demás normas jurídicas a los derechos previstos en la Constitución y los tratados internacionales, y los que sean necesarios para garantizar la dignidad del ser humano o de las comunidades, pueblos y Nacionalidades" Constitución de la República del Ecuador, art. 84

57 Publicada en el Registro Oficial No. 233 de 22 de julio de 1985

58 Publicado en el Registro Oficial No. 1 de 16 de enero de 2003, y modificado el 18 de octubre de 2012.

este tipo de proyectos en territorio ecuatoriano, tal como lo establece el artículo 3 de la Ley de Desarrollo de Vivienda de Interés Social. Esta Ley dispone que “Al menos el 50% del monto de la línea de crédito referida se destinará a la construcción de vivienda de interés social en las zonas rurales o en préstamos directos para tal fin a los campesinos”.<sup>59</sup>

Por su parte, en el **Instructivo para Registro de Programas de Vivienda de Interés Social**, que es parte del Texto Unificado de Legislación Secundaria del Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda, define los programas de interés social como aquellos que tienen como fin “el acceso a una vivienda y que cumpla con condiciones de habitabilidad y servicios básicos indispensables, para una vida digna a aquellos sectores de menores recursos cuyos actores necesiten de este subsidio del Gobierno como la única forma de acceder a la misma.”<sup>60</sup> Se establece adicionalmente que este tipo de viviendas solamente podrán ser adquiridas por personas que no sean propietarias de otra vivienda o inmueble.<sup>61</sup>

Otro de los mecanismos previsto para facilitar el acceso a vivienda son los denominados bonos, que consisten en la entrega de un subsidio de carácter no reembolsable, a las personas beneficiarias que son calificadas previamente bajo ciertas condiciones. Estos bonos están destinados para: adquisición de vivienda, construcción de vivienda y mejoramiento de vivienda.

Estos bonos se han dividido para el sector rural y para el sector urbano, para cada caso existen regulaciones que tienen elementos comunes.

Para el sector rural se expidió el **Reglamento del Sistema de Incentivos Habitacionales para la Construcción o Mejoramiento de Vivienda Rural y Urbano Marginal**, estos incentivos están “destinados a beneficiar a las familias de escasos recursos económicos de las áreas rurales y sectores urbanos marginales del país”.<sup>62</sup>

Este Reglamento, establece los requisitos que deben cumplir los beneficiarios de los bonos de vivienda y que son los siguientes:<sup>63</sup>

- Ser de ciudadanía ecuatoriana
- Tener más de 18 años, excepto para las personas solteras que no tienen cargas familiares, en cuyo caso se requiere como edad mínima 35 años.
- De cualquier estado civil, siempre y cuando ni el beneficiario ni otro integrante del grupo familiar sea propietario de una vivienda o de más de un inmueble en el territorio ecuatoriano.
- Para los bonos de mejoramiento de viviendas debe demostrar la propiedad o posesión legal del inmueble que se pretende intervenir. En el caso de los bonos de construcción la persona beneficiaria debe

---

59 Art. 12

60 Artículo 37

61 Ley de Desarrollo de Vivienda de Interés Social, art. 5; Instructivo para Registro de Programas de Vivienda de Interés Social, art. 38.

62 Artículo 43

63 Artículos 45 y 46

aportar con el terreno de su propiedad, la mano de obra y materiales necesarios.

Los bonos para el sector urbano forman parte del denominado Sistema de Incentivos para Vivienda Urbana SIV. Si bien el **Instructivo para Registro de Programas de Vivienda de Interés Social**, limita los montos de los incentivos, estableciendo 25.000\$ como máximo para la compra de vivienda, y 20.000\$ para construir en un terreno propio,<sup>64</sup> las condiciones para acceder a este tipo de vivienda, han sido modificados por varias oportunidades por decisiones de gobierno sin requerir la expedición de alguna norma.

Así mediante un anuncio del Presidente Rafael Correa, en el mes de agosto del 2012, se determinó el bono será de 6.000 dólares para vivienda popular cuyo costo máximo sea de 15.000 dólares. Este bono disminuye su valor, de acuerdo al costo del bien, pudiendo llegar hasta máximo de 2.000 dólares, para viviendas de cuyo costo sea de 30.000 dólares.<sup>65</sup> Cabe indicar que algunos representantes del sector de la construcción se han pronunciado públicamente, indicando que estos montos resultan insuficientes y que no son proporcionales a los costos de construcción de viviendas.<sup>66</sup>

El **Texto Unificado de Legislación Secundaria del Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda**, establece que los requisitos para postular a los bonos de vivienda urbana son los siguientes:<sup>67</sup>

- Ciudadanía ecuatoriana
- Ser mayores de 18 años, o 35 años si son personas solas.
- Que ningún miembro del núcleo familiar posea vivienda en el país.
- Todo el grupo familiar debe percibir un ingreso mensual máximo, equivalente a tres salarios básicos unificados, excepto en la región insular, en cuyo caso este ingreso debe representar máximo seis salarios básicos.

Los bonos de vivienda se canalizan a través de instituciones financieras nacionales que estén sujetas a la Superintendencia de Bancos o a la Dirección Nacional de Cooperativas, y que establezcan un convenio con el Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda MIDUVI.

Como se puede observar, al establecer la nacionalidad ecuatoriana como requisito para acceder a los incentivos de vivienda, a cargo del MIDUVI, se excluyen a personas refugiadas e inmigrantes de manera injustificada, lo que significaría, una vulneración al principio de no discriminación por lugar de origen y condición migratoria contemplados en la Constitución.

64 Texto Unificado de Legislación Secundaria del Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda, Instructivo para Registro de Programas de Vivienda de Interés Social, art. 37

65 El Universo, 27 de agosto de 2012; <http://www.eluniverso.com/2012/08/27/1/1356/parametros-bono-vivienda-vuelven-cambiar.html>

66 Ibidem.

67 Texto Unificado de Legislación Secundaria del Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda Título VI, del Sistema de Incentivos para Vivienda Urbana, SIV, Capítulo III, De los participantes en el Sistema, art. 13



Sin embargo existen otro tipo de bonos, denominados de **emergencia** que eventualmente pueden beneficiar a personas de otra nacionalidad y particularmente personas refugiadas. Así se distingue por un lado, el **bono de reposición**, que se otorga por una sola vez a “quienes poseían una vivienda y que fueron afectados por los fenómenos naturales y antrópicos; y no están ubicadas en zonas de riesgo.”<sup>68</sup>

Por otro lado, se incluye en la categoría de bonos de emergencia, el **bono de reasentamiento** destinado a:

*Personas cuyas viviendas se encuentren en zonas declaradas de riesgo y de alta vulnerabilidad conforme al mapa de riesgos definido por la Secretaría Nacional de Gestión de Riesgos, previo el cumplimiento de los requisitos establecidos en el reglamento e instructivo de aplicación que para el efecto emita el Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda [...].*<sup>69</sup>

Este bono también se entrega por una sola vez y se prevé la posibilidad de entregarlo a personas inmigrantes y refugiadas:

*Para el otorgamiento del bono de reasentamiento a personas extranjeras, se entenderá a tales aquellas que se encuentren en condición de asilo o refugio, como lo determina el artículo 41 de la Constitución de la República, que se encuentren en territorio ecuatoriano en forma regular y regularizada su categoría migratoria.*<sup>70</sup>

Sin embargo este tipo de bonos beneficiarían en situaciones extremas solamente a las personas refugiadas que hayan adquirido previamente una propiedad en alguna zona calificada de riesgo, es decir aquellas que ya tuvieron acceso a tierra y/o vivienda.

En la normativa revisada no se evidencia la inclusión de medidas de acción afirmativa tendientes a favorecer a las mujeres, en el ejercicio del derecho de acceso a la vivienda.

## LEY DE INQUILINATO

Otras de las formas de acceder a la vivienda, aunque no a su propiedad, es a través del alquiler, por lo para este estudio es necesario hacer referencia a la Ley de Inquilinato, aunque no haya sido expedida ni reformada con posterioridad a la promulgación de la Constitución del 2008. Esta ley regula las relaciones que se derivan de los contratos de arrendamiento y de subarrendamiento de locales ubicados en los perímetros urbanos.<sup>71</sup>

Esta ley, establece las condiciones mínimas que deberán tener los locales arrendados, como la dotación de servicios básicos de agua potable, luz eléctrica, en los lugares donde se provee de estos servicios,

68 Texto Unificado de Legislación Secundaria del Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda, Capítulo (...) Bono de emergencia, 1er. Artículo innumerado.

69 Ibidem, “2do. Art. innumerado.

70 Ibidem, 1er. Art. innumerado

71 Publicada en el Registro Oficial No. 196, de 1ero. de noviembre de 2000, art. 1

además que la estructura del local no presente riesgos, etc.<sup>72</sup>

Por otro lado se incluyen parámetros para determinar el límite máximo del canon de arrendamiento, estableciendo que el rubro mensual no puede exceder de la doceava parte del diez por ciento del avalúo comercial, señalado en el Catastro Municipal.<sup>73</sup>

Esta ley, no prevé ninguna restricción o limitación respecto a la nacionalidad, ni condición migratoria de las personas arrendatarias.

Actualmente ha concluido el segundo debate de una nueva ley de inquilinato, y se espera que en los próximos días sea conocido y aprobado por el pleno de la Asamblea Nacional. El texto de la nueva ley, sin ser radicalmente distinta a la vigente, incluye algunas disposiciones con las que se espera que los arrendadores no se excedan en cobros de cánones de arrendamiento, y por otro lado, también se impida que los arrendatarios eventualmente puedan apropiarse de bienes inmuebles arrendados. Este proyecto tampoco establece ninguna restricción respecto a la nacionalidad y condición migratoria de los arrendatarios.

## EL DERECHO A LA TIERRA

La tierra es un medio de producción, que tradicionalmente ha estado concentrado en muy pocas manos. Como ya se señaló en el análisis del rastreo constitucional, el acceso a la tierra está relacionado con varios derechos en la Constitución Ecuatoriana, así por ejemplo con el de la soberanía alimentaria, que además se reconoce como un objetivo estratégico del Estado. Para ello se establece como deber estatal, la implementación de políticas distributivas que permitan el acceso a la tierra y a otros medios de producción a campesinos y campesinas. Inclusive se propone la creación, a través de ley, de un fondo nacional de tierra.

En relación a las personas de otra nacionalidad, dentro de las cuales está el grupo de personas refugiadas y solicitantes de refugio, la Constitución solamente establece una limitación en cuanto al acceso a tierra, y está referida a la prohibición de adquirir bajo cualquier modalidad o título, tierras en áreas de seguridad nacional y áreas protegidas.

Igual que lo que sucede en relación a la vivienda, el Estado ecuatoriano todavía no ha realizado una adecuación normativa que viabilice los postulados constitucionales y que constituyen una demanda histórica de organizaciones y movimientos indígenas y campesinos. En este sentido en el mes de abril se presentó a la Asamblea Nacional, por parte de la denominada Red Agraria, que aglutina algunos colectivos indígenas y campesinos, un proyecto de ley que aún no ha sido debatido por la Comisión de Soberanía Alimentaria del órgano legislativo.<sup>74</sup> Sin embargo, para cumplir con el objeto de este estudio, se revisó la legislación vigente y que ha sido modificada o expedida con posterioridad a la promulgación de la Constitución del 2008.

<sup>72</sup> *Ibidem.*, art. 3

<sup>73</sup> *Ibidem.*, art. 17

<sup>74</sup> En total existen cinco proyectos de Ley de Tierras, cuatro presentadas por Asambleístas.

## LA LEY DE DESARROLLO AGRARIO

Esta norma establece que su objetivo es el fomento, desarrollo y protección del sector agrario, para lo cual propone varias políticas entre las cuales consta, la de “perfeccionamiento de la Reforma Agraria, otorgando crédito, asistencia técnica y protección a quienes fueron sus beneficiarios o aquellos que accedan a la tierra en el futuro, en aplicación de esta Ley.”<sup>75</sup> Sin embargo, la ley garantiza la propiedad privada de la tierra, pero promueve el “aprovechamiento y trabajo” de la misma, ya sea en forma individual o colectiva (familiar o asociativa), en tanto cumpla su función social.<sup>76</sup>

Según la ley, se entiende que la tierra cumple esa función, cuando al mismo tiempo que se explota y produce generando excedentes para la exportación, conserva los recursos naturales renovables y ofrece protección al ecosistema.<sup>77</sup>

Se identifican algunas formas de acceso a la tierra. Por un lado la **transferencia de dominio** entre privados, es decir el traspaso de dominio a través de la compra venta u otra forma prevista en la ley, para lo cual no se requiere autorización.<sup>78</sup> De otra parte, se encuentra la **adjudicación** de tierras rusticas, procedimiento que legaliza la “*tenencia ininterrumpida mínima de cinco años, previo su pago de acuerdo al avalúo practicado [...]*”.<sup>79</sup> También se prevé el mecanismo de adjudicación de tierras que sean de patrimonio estatal a “*personas naturales, cooperativas, empresas, comunidades indígenas, asociaciones u organizaciones para que las hagan producir eficientemente y cuyos planes de manejo no atenten al medio ambiente y al ecosistema.*”<sup>80</sup>

De igual forma los adjudicatarios deben pagar un precio previamente establecido, por lo que la Ley establece que si quienes adquieren las tierras son campesinos, indígenas, montubios o afroecuatorianos, o entidades asociativas de los mismos, se les ofrecerá diez años de plazo para pagar, con dos de gracia.<sup>81</sup>

Cabe indicar que la Ley de Desarrollo Agrario, establece que la institución a cargo de los procesos de adjudicación y titulación de tierras, es el Instituto Nacional de Desarrollo Agrario, organismo que desapareció en el año 2010, y sus funciones se transfirieron a la Subsecretaría de Tierras y Reforma Agraria del Ministerio de Agricultura.<sup>82</sup> Esta instancia, tiene entre otras atribuciones la de proponer y recomendar, políticas y estrategias de acceso, distribución, redistribución, reagrupamiento,

75 Ley de Desarrollo Agrario, publicada en el Registro Oficial No. 315 de 16 de abril de 2002, última modificación de 29 de diciembre de 2012; art. 3, literal K)

76 Art. 24

77 Art. 25

78 Art. 46

79 Art. 50

80 Art. 51

81 Ibidem.

82 Decreto Ejecutivo No. 373, publicado en el Suplemento del Registro Oficial No. 206 del 3 de Junio de 2010.

legalización y uso de la tierra;<sup>83</sup> y, la de otorgar títulos de propiedad de tierras que estén en posesión de personas naturales o jurídicas “conforme a la normativa legal vigente”.

La Ley de Desarrollo Agrario, no establece ninguna restricción en el régimen de propiedad de la tierra para personas de otro origen nacional, de hecho en forma expresa dispone “el dominio y conducción de la propiedad agraria pueden ser ejercidos por cualquier persona natural o jurídica, en igualdad de condiciones y sin más limitaciones que las establecidas en esta Ley y la Constitución”.<sup>84</sup> Esta apertura no puede ser explicada desde un enfoque de derechos humanos, más bien debe entenderse que esto se debe a que esta legislación eliminó varias restricciones establecidas en leyes anteriores, lo cual representa una modificación en el régimen legal de la tierra apuntando la eliminación de la posibilidad de una reforma agraria, y más bien dio inicio a un sistema de mercado dentro del cual debería funcionar la asignación o adjudicación de tierras.<sup>85</sup>

## LEY DE SOBERANÍA ALIMENTARIA

Como se señaló anteriormente, la Constitución del Ecuador, al menos formalmente reconoce a la soberanía alimentaria como eje estratégico de la política agraria, lo que obliga a debatir y regular dentro de este ámbito, el acceso a la tierra. En cumplimiento a lo dispuesto en la primera disposición transitoria de la Constitución, aunque no en el plazo dictaminado,<sup>86</sup> se expidió la Ley de Soberanía Alimentaria,<sup>87</sup> que incluye un artículo específico relacionado al acceso a tierra, como uno de los factores de producción alimentaria.

La disposición establece que el uso y acceso a la tierra deberá cumplir con la función social y ambiental, y caracteriza estas funciones en términos diferentes a los propuestos por la Ley de Desarrollo Agrario:

La función social de la tierra implica la generación de empleo, la redistribución equitativa de ingresos, la utilización productiva y sustentable de la tierra. La función ambiental de la tierra implica que ésta procure la conservación de la biodiversidad y el mantenimiento de las funciones ecológicas; que permita la conservación y manejo integral de cuencas hidrográficas, áreas forestales, bosques, ecosistemas frágiles como humedales, páramos y manglares, que respete los derechos de la naturaleza y del buen vivir; y que contribuya al mantenimiento del entorno y del paisaje.<sup>88</sup>

El mismo artículo establece algunas orientaciones para la “ley que

83 Estatuto Orgánico por Procesos del Ministerio de Agricultura, Acuerdo Ministerial 281, publicado en el Suplemento del Registro Oficial No. 198 de 30 de septiembre de 2011, última modificación de 9 de noviembre de 2012

84 Ley de Desarrollo Agrario, art. 5.

85 Adrián Cornejo y Carlos Pastor, “El régimen legal de la redistribución Agraria en el Ecuador: bases para una nueva legislación”, en Francisco Hidalgo y Michel Laforge, Edit., Tierra Urgente, SIPAE, Quito, 2011, p. 180.

86 “El órgano legislativo, en el plazo máximo de ciento veinte días contados desde la entrada en vigencia de esta Constitución aprobará la ley que desarrolle el régimen de soberanía alimentaria [...]”

87 Publicada en el Suplemento del Registro Oficial No. 583, de 5 de mayo de 2009.

88 Art. 6

regule el régimen de propiedad de la tierra”. En este sentido manifiesta que la futura ley debe permitir el acceso equitativo a la tierra de forma privilegiada a los “pequeños productores y a las mujeres productoras jefas de familia”. Adicionalmente señala que la ley deberá entre otras cosas, constituir el fondo nacional de tierras, definir el latifundio, su extensión, el acaparamiento y concentración de tierras, establecerá los procedimientos para su eliminación y determinar los mecanismos para el cumplimiento de su función social y ambiental. De esta forma, esta ley es la única que hace al menos una referencia, para considerar prioritariamente a las mujeres en el acceso a la tierra.

De la revisión realizada se puede concluir que en relación al acceso a vivienda, existen varias disposiciones dispersas en leyes y normas de menor jerarquía que aún no han sido adecuadas al contenido constitucional, pero que al estar vigentes son de referencia obligatoria, mientras no se expida una ley unificada respecto a este tema. En relación al tema objeto de este estudio, se evidencia que las personas refugiadas y solicitantes de esta condición refugio no son consideradas en los programas de acceso a vivienda rural y urbana a cargo del Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda, pues los incentivos de vivienda están destinados exclusivamente a personas ecuatorianas, salvo en el caso del denominado bono de reasentamiento, que se contempla la entrega a personas refugiadas, sin embargo este bono es de carácter excepcional y solo se entregaría a quienes ya hayan adquirido una propiedad en territorio ecuatoriano.

Por otro lado, no se refleja ninguna medida de acción afirmativa o preferencial para el acceso a la vivienda por parte de las mujeres.

En cuanto al acceso a tierra, la legislación vigente no establece ninguna restricción en cuanto a la nacionalidad para solicitar la adjudicación según lo establecido en la Ley de Desarrollo Agrario. Sin embargo, además de la enunciación que se hace en la Ley de Soberanía Alimentaria, respecto a la necesidad de considerar preferentemente a las mujeres jefas de hogar en las políticas de acceso a tierra, no se identifica ninguna medida especial que esté orientada a cumplir con este postulado.

Por otro lado, formalmente el acceso de vivienda como de tierras a personas, a través de formas de transferencia de dominio privadas, estaría permitida, es decir no existe ninguna restricción para la celebración de contratos privados de compra de vivienda y/o de tierras a personas refugiadas, salvo en el caso establecido en la Constitución, que prohíbe la adquisición de tierras o concesiones, bajo cualquier título por parte de personas naturales o jurídicas extranjeras, en áreas de seguridad nacional o protegidas. Para las personas solicitantes de refugio, si bien el Decreto 1182, establece que mientras esté vigente el certificado provisional, su titular puede realizar “actividades económicas lícitas”, no estaría habilitado para adquirir bienes inmuebles, por no tener una situación legal definida en el país.

## LEY DE SEGURIDAD PÚBLICA Y DEL ESTADO

Si bien esta norma no regula directamente el acceso a vivienda o tierra, si contiene varias disposiciones que la limitan el ejercicio de estos derechos, bajo la óptica de la seguridad pública. En este sentido califica como zona de seguridad, las zonas de frontera<sup>89</sup>, delimitándola en un área de 20 kilómetros hacia el interior del territorio nacional.<sup>90</sup> Esta Ley establece la prohibición a personas naturales o jurídicas extranjeras “la posesión, adquisición y concesiones de tierras en las zonas de seguridad de frontera y en las áreas reservadas de seguridad, con excepción de los espacios poblados y urbanos ubicados en dichas zonas.”<sup>91</sup> Además de la excepción mencionada, también se incluyen los casos en que se adquirido o concesionado tierras a favor de matrimonios o uniones de hecho, legalmente reconocidos, entre personas ecuatorianas y de otra nacionalidad, siempre y cuando la conformación de la sociedad conyugal o de hecho, tengan al menos cinco años; así mismo se exceptúa, la adquisición o concesión de tierras a personas jurídicas, cuyos socios de otro origen nacional, estén domiciliados en el país, en forma continua e ininterrumpida, por el lapso mínimo de cinco años.

Como se observará en el desarrollo del estudio, esta disposición constituye en la práctica un obstáculo para la legalización de compra de terrenos en las zonas de frontera.

89 Ley de Seguridad Pública y del Estado, publicada en el Suplemento del Registro Oficial No. 35 de 28 de septiembre de 2009, Art. 38

90 Ibidem, Art. 39

91 Ibidem, Art. 40







# **POLÍTICA PÚBLICA NACIONAL SOBRE ACCESO A VIVIENDA Y TIERRA**

## PLAN NACIONAL PARA EL BUEN VIVIR 2009 – 2013

La Constitución del Ecuador del 2008, pretende recuperar el rol del Estado a través de la planificación estatal, para ello determina como política macro y orientadora de todas las políticas, el Plan Nacional de Desarrollo, al que lo define como:

*El instrumento al que se sujetarán las políticas, programas y proyectos públicos; la programación y ejecución del presupuesto del Estado; y la inversión y la asignación de los recursos públicos; y coordinar las competencias exclusivas entre el Estado central y los gobiernos autónomos descentralizados.*

El carácter de la planificación estatal, es indicativa, es decir obligatoria para el sector público e indicativo para los demás sectores.

De esta forma se expidió el Plan Nacional para el Buen Vivir 2009 – 2013. Este instrumento propone entre otros aspectos, estrategias, objetivos y metas. Una de las estrategias previstas es la “Democratización de los medios de producción, re-distribución de la riqueza y diversificación de las formas de propiedad y organización”,<sup>92</sup> que según este instrumento se justifica no solo por un tema de justicia social, sino por la comprobación de que la distribución de los “activos productivos”, permite construir sociedades más igualitarias. Para ello se propone llevar a cabo un “proceso sostenido de democratización de los medios de producción con especial énfasis en la tierra, el agua y los activos productivos que no cumplen su función social.”<sup>93</sup> De otro lado se ofrece garantizar la satisfacción de necesidades básicas mediante “la prestación universal de servicios públicos de calidad en educación y salud, vivienda [...]”.<sup>94</sup>

En cuanto a los objetivos nacionales que se plantea el Plan, el primero es “Auspiciar la igualdad, cohesión e integración social y territorial en la diversidad”, para lo cual se proponen varias políticas relacionadas por un lado, al acceso de vivienda y tierra, y por otro a la erradicación de la discriminación por origen nacional:

- 1.1. Garantizar los derechos del Buen Vivir para la superación de todas las desigualdades (en especial salud, educación, alimentación, agua y vivienda) [...].
- 1.4. Democratizar los medios de producción para generar condiciones y oportunidades Equitativas. [...].
- 1.6. Reconocer y respetar las diversidades socioculturales y erradicar toda forma de discriminación, sea ésta por motivos de género, de opción sexual, étnico-culturales, políticos, económicos, religiosos, de origen, migratorios, geográficos, etéreos, de condición socioeconómica, condición de discapacidad u otros [...].
- 1.7. Proteger y promover los derechos de las y los ecuatorianos en el exterior y de las y los extranjeros en el Ecuador y de sus diversas formas de familia.

<sup>92</sup> Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo, SENPLADES, Plan Nacional para el Buen Vivir 2009 - 2013, Versión resumida, estrategia 6.1, p. 59,

<sup>93</sup> Ibidem.

<sup>94</sup> Ibidem.

Frente a estas políticas, se proponen varias metas entre las que se destacan el incremento, al 71% del porcentaje de hogares con vivienda; y, la reducción en un 22% el nivel de concentración de la tierra.<sup>95</sup>

Por su parte, el Objetivo 3 que es “Mejorar la calidad de vida de la población”, tiene varias políticas, de las cuales se señalan las siguientes:

- 3.4. Brindar atención integral a las mujeres y a los grupos de atención prioritaria, con enfoque de género, generacional, familiar, comunitario e intercultural.
- 3.6. Garantizar vivienda y hábitat dignos, seguros y saludables, con equidad, sustentabilidad y eficiencia.<sup>96</sup>

De igual forma se proponen varias metas en relación a las políticas del objetivo 3, entre las cuales está lograr que el 80% de las viviendas tengan acceso a servicios de saneamiento; reducir al 35% el porcentaje de hogares que habitan en viviendas con características físicas inadecuadas; y, disminuir a 60% el porcentaje de viviendas con “déficit habitacional cualitativo”.<sup>97</sup> Cabe señalar, que el Plan Nacional del Buen Vivir, no hace ninguna referencia particular a personas refugiadas.

---

95 Ibidem., p. 74

96 Ibidem., p. 76

97 Ibidem., p. 77

## PLAN TIERRAS Y TERRITORIOS

En el año 2009, el Ministerio de Agricultura, Ganadería, Acuacultura y Pesca MAGAP, presentó el denominado **Plan de Fomento de Acceso a Tierras y Territorios**. Según el Ministerio de Agricultura, esta política se proponía entregar tierras a grupos organizados de familias que tengan poca tierra o ninguna. Entre los principios en que se sustenta el Plan, está el acceso a la tierra y el derecho a la propiedad de mujeres, productores minifundistas o sin tierra, y miembros de nacionalidades y pueblos.

Para el acceso a la tierra se prevé un pago social, que comprende un valor establecido en función de las posibilidades y necesidades de las personas beneficiarias, con mecanismos para impedir que compren terceras personas, y evitar de esa forma la mercantilización y reconcentración de la tierra. Adicionalmente, el Plan contempla el acompañamiento técnico y el otorgamiento de créditos productivos, entre otras medidas. Las tierras que se supone serían afectadas para cumplir los fines de este Plan, serían las tierras estatales,<sup>98</sup> tierras que por no cumplir la función social serían expropiadas, y las que serían parte del denominado Fondo de Tierras. También se prevé como un mecanismo de acceso a la tierra aunque no a su propiedad, alquileres a diez años con la posibilidad de renovación.

Otro aspecto relevante que contempla el Plan, es la organización de un catastro de tierras a nivel nacional, lo cual debería ser la base para la implementación de cualquier política de distribución y acceso a la tierra. Finalmente, es importante mencionar que este Plan propone la implementación de un sistema de impuestos a los predios, que penalicen la posesión improductiva de grandes extensiones, al mismo tiempo que exima de tributos a los predios más pequeños.

Pese a estas propuestas, varios análisis dan cuenta del fracaso del Plan, con lo cual se mantiene en el Ecuador una estructura agraria inequitativa. Según un informe elaborado por Foodfirst Information and Action Network (FIAN) ninguno de los componentes del Plan se han ejecutado, ni siquiera ha sido posible que el Estado cuente con información respecto a la cantidad de tierras que podría distribuir, según este informe las autoridades ofrecen información contradictoria respecto a este dato: "Así, mientras el 'Plan Tierras y Territorios' habría calculado en 69.000 las hectáreas a ser distribuidas, el Ministro de Agricultura y Ganadería, Ramón Espinel, habría mencionado la existencia de 130.000 hectáreas y el Presidente Correa de 200.000 hectáreas."<sup>99</sup>

En reporte de prensa que analiza el Plan de Tierras, también se ofrece información que da cuenta del incumplimiento de esta política:

98 Se contempla como tierras estatales, las denominadas tierras de la Agencia de Garantía de Depósitos AGD, que fue creada a raíz de la crisis bancaria de finales de los años 90. Esta institución administraba los bienes confiscados a las instituciones financieras cerradas, entre los que están grandes extensiones de tierra que siendo propiedad de banqueros o terceras personas relacionadas a éstos, fueron sobrevaloradas e hipotecadas a los bancos, generando los denominados créditos vinculados. Las funciones de la AGD actualmente están a cargo del Banco Central. El cuestionamiento que se ha hecho, es que la mayoría de estas propiedades están en litigios planteados por los banqueros o personas relacionadas.

99 Natalia Landivar y Milton Yulán, Monitoreo de Políticas de Redistribución de Tierra Estatal y el Derecho a la Alimentación de Posesionarios, Quito, FIAN Ecuador, p. 7 y 8.

*Datos proporcionados por la Subsecretaría de Tierras y Reforma Agraria (antes Instituto Nacional de Desarrollo Agrario, INDA) a este Diario dan cuenta de que en este periodo apenas nueve fincas (4.657 hectáreas) han sido entregadas a organizaciones campesinas, mientras que otras cuatro (998 ha) están “en proceso”. Señalan, además, que hay 53 predios (22.114 ha) en “planificación para su entrega” y corresponden al número de solicitudes de agrupaciones agrícolas aprobadas, las cuales deben tener proyectos productivos para acceder a créditos. De por medio están juicios, trámites engorrosos, la no legalización de la propiedad de las tierras, inestabilidad institucional, entre otros problemas, coinciden campesinos y autoridades vinculadas al tema.<sup>100</sup>*

Por otro lado cabe mencionar que en el año 2011, el actual Presidente de la República, ha manifestado públicamente una posición que contradice los objetivos del Plan de Tierras, pues bajo el discurso de la productividad defiende las grandes propiedades privadas, y al mismo afirma que las pequeñas propiedades producen muy poco, inclusive califica a la productividad campesina de “desastrosa”, incluso afirmó que la búsqueda de justicia en la distribución y acceso a la tierra constituye un atentado a la eficiencia: “Por ahí veo proyectos de tierra, incluso del propio Consejo de Soberanía Alimentaria, que tienen sólo esa visión de justicia. Cuidado, por buscar la “justicia”, entre comillas, destrozamos la eficiencia y lo que hacemos es a todos igualitos, pero igualmente miserables, igualmente pobres.<sup>101</sup>

De esta forma, el derecho al acceso a las tierras es todavía una aspiración, que pese a la promesa de cambio de paradigma que traía la promulgación de una nueva Constitución, todavía no se cumple.

<sup>100</sup> Diario El Universo, Plan Tierras, en deuda con el agro por litigios legales, 24 de abril de 2011, <http://www.eluniverso.com/2011/04/24/1/1356/plan-tierras-deuda-agro-litigios-legales.html>

<sup>101</sup> Palabras del Presidente tomadas de la cadena nacional 08, de noviembre de 2011, reproducido durante entrevista con Luis Andrango, presidente de la FENOCIN, en Televistazo <http://www.youtube.com/watch?>







**ANÁLISIS DE LOS PRINCIPALES  
VACÍOS DE PROTECCIÓN Y RETOS  
ENFRENTADOS POR LAS MUJERES  
REFUGIADAS EN EL EJERCICIO DEL  
DERECHO A LA VIVIENDA Y EN EL  
ACCESO A TIERRA.**



## EL ACCESO A LA VIVIENDA POR PARTE DE LAS MUJERES REFUGIADAS

El acceso a la vivienda es una de las principales preocupaciones de las mujeres que llegan al país en búsqueda de protección internacional. La vivienda constituye para las mujeres el espacio físico que les ofrece seguridad a ellas y a sus familias, y desde el cual, planifican estrategias de sobrevivencia.

La información recabada constata que el ejercicio de este derecho no puede ser concebido sin el ejercicio de otros derechos también esenciales para una vida digna, corroborando así, la característica de interdependencia de los derechos humanos. En este sentido, se observa que el derecho a la vivienda y el derecho al trabajo están estrechamente relacionados, ya que la posibilidad de trabajar y generar recursos económicos permite el acceso a vivienda de mejor calidad, y en ciertos casos hasta la propiedad. En efecto, como parte del derecho al trabajo se encuentra el percibir una remuneración establecida legalmente, contar con seguridad social y la cobertura respectiva. A su vez, las condiciones de vivienda inciden en el derecho a la salud y el ejercicio de educación, recreación y otros.

Por otra parte, el proceso de reconocimiento de la condición de refugiado es decisivo en el ejercicio de derechos, y en este caso, del derecho a la vivienda. En una primera instancia, define la situación de regularidad y de irregularidad de la condición migratoria. En este sentido, para quienes son inadmitidas bajo los parámetros del Decreto Ejecutivo 1182 y quedan en situación irregular es más compleja la búsqueda de vivienda digna. En el caso de las solicitantes de la condición de refugiado, a pesar de tener una documentación que asegura su condición regular y garantiza el principio de no devolución, la indefinición en el ejercicio de los derechos es una constante, aspecto que hace a estas personas más propensas a la vulneración de sus derechos.

De la información recolectada se evidencia que el ejercicio de este derecho pasa por varias etapas. Una primera etapa, relacionada con el momento de la llegada, en la cual, las mujeres tienen un primer relacionamiento con el entorno, se buscan apoyo en las ONG que tienen programas de ayuda humanitaria que incluyen albergue o pago del primer mes de alojamiento. De igual manera, buscan apoyo en redes sociales conformadas por quienes tienen familiares o amistades asentadas previamente en el Ecuador que son confiables.

Una segunda etapa, es la identificación de un lugar para asentarse, organizarse y reproducir sus actividades cotidianas y tiene lugar bajo la modalidad del arrendamiento. En pocos casos se llega a una tercera etapa, pues no se identifica como parte de sus planes de vida a corto plazo, la adquisición de la propiedad de una vivienda, debido a varios factores como son la falta de un trabajo estable, las dificultades para acceder a créditos bancarios, entre otros aspectos que se señalaran más adelante. Sin embargo, estas dinámicas no son rígidas pues se identifican variaciones entre Quito y las ciudades de la frontera norte.

Así mismo, como se verá a continuación, el acceso a la vivienda está condicionado por conductas discriminatorias por el origen nacional, la documentación y otros imaginarios que reproducen formas de discriminación sexual.

» Cuando llegue a Ecuador, mi hermana ya vivía aquí. Trabajaba en una palmera, ella me dijo venga a mi casa. »<sup>102</sup>

102 Daira, refugiada, 8 años en el país. Grupo focal en Esmeraldas, 19 de enero de 2013

Al llegar al Ecuador, huyendo de su país, las mujeres enfrentan varios desafíos, uno de ellos es encontrar un lugar donde vivir, para lo cual, deben superar algunas complejidades. La primera dificultad está relacionada con el desconocimiento del entorno social y geográfico al que se llega, es decir, la falta de familiaridad con aspectos básicos de la cotidianidad como la ubicación en la ciudad, el manejo de la moneda, el transporte, etc.

Esto se observa con mayor claridad en Quito dada la magnitud de la ciudad en relación a las ciudades más cercanas a la frontera como Esmeraldas, Tulcán y Lago Agrio, en las cuales, existe mayor intercambio con el lado colombiano y las probabilidades de tener familiares o amigos son mayores. El desconocimiento del entorno acarrea por una parte, el no identificar las entidades públicas o privadas que prestan atención a personas refugiadas y por otra la dificultad de ubicar un lugar donde establecerse adecuado a sus condiciones económicas.

Para algunas, el reto de encontrar una vivienda es más fácil de enfrentar cuando han recurrido a parientes o amistades que vinieron previamente al Ecuador y constituyen sus primeros contactos y referentes en este país. En este sentido se pueden observar algunos testimonios en las diferentes ciudades.

Sin embargo, aún en los casos en que recurrieron a personas conocidas de su lugar que les ofrece una estadía temporal, las condiciones de las viviendas no siempre son las más adecuadas, pero al no tener otras opciones, éstas son aceptadas aunque las ponga en situaciones de vulnerabilidad. Así por ejemplo se ubica el siguiente testimonio.

En otros casos recurren directamente a la ayuda humanitaria que es ofrecida por Hebrew Inmigrant Aid Society (HIAS), ONG socia de ACNUR. En Quito, aquellas personas que no encuentran un lugar en el cual alojarse, lo hacen en un albergue temporal que está a cargo de esta ONG, por tiempos que llegan a las dos semanas hasta conseguir la documentación de solicitantes de la condición de refugiado, tener una primera aproximación al entorno y estar en condición de buscar una vivienda de alquiler. Los equipos de trabajo social y psicológico acompañan y apoyan a la población en esta búsqueda inicial.

Según explica el equipo de trabajo social de HIAS<sup>106</sup>, para salir del albergue a buscar vivienda, las mujeres deben enfrentar otra dificultad relacionada con el estado psíquico de temor e inseguridad en el que se encuentran, producto de los factores que motivaron la salida de su país de origen. Esto significa puede significar una verdadera complicación, ya que con frecuencia las personas, en particular las mujeres, no desean salir del albergue por ser un lugar en el que encuentran mayor seguridad. Las personas recién llegadas prefieren evitar el contacto con otras personas colombianas que no conocen, sobre todo en casos de mujeres solas o jefas de hogar, aunque según comenta el equipo de

## DERECHO A LA VIVIENDA: LA PRIMERA BÚSQUEDA

» Yo vine a vivir en el solar que mi mamá logró hacerse, pero ella no vive aquí y me dejó el solar.»<sup>103</sup>

» Una alumna mía vivía aquí, se vino a vivir con un ecuatoriano, y ella nos refugió en su casa, eran dos cuartos pequeños, pero ellos nos dieron el uno.»<sup>104</sup>

» Una amiga que era de mi familia nos dejó quedarnos en un cuarto, ahí con una colchoneta nos acomodamos. Pero luego ya nos tocó salir a buscar y eso es duro, porque no le arriendan. Le toca a una como sea, donde sea, irse a vivir.»<sup>105</sup>

103 Tatiana, solicitante, 9 años en el país. Grupo focal en Esmeraldas, 19 de enero de 2013

104 Cielo (Profesora), Grupo focal en Lago Agrio, 5 de febrero de 2013

105 Jazmín, refugiada reconocida, 2 años en el Ecuador. Grupo focal en Tulcán, 19 de enero de 2013.

106 Entrevista al Equipo de Trabajo Social de HIAS, Quito, 8 de febrero de 2013.

» Yo llegue con mi hija de cuatro años y otra de trece, dormíamos en una discoteca y teníamos que esperar afuera hasta la madrugada para poder entrar a dormir.»<sup>107</sup>

## EL ARRENDAMIENTO DE VIVIENDA

HIAS, con frecuencia la convivencia en el albergue genera vínculos de apoyo que se traduce en la búsqueda conjunta de vivienda.

En las ciudades en las que no existen albergues se cubre el costo de hospedaje por quince días, luego de los cuales, las mujeres y sus familias deben buscar medios de subsistencia y un lugar para alquilar.

Las experiencias de búsqueda de un sitio donde arrendar son diversas, pero se identifican elementos comunes. Uno de los principales obstáculos que tienen que enfrentar es la discriminación y xenofobia por parte de la población ecuatoriana, la mayoría de las mujeres informantes afrontaron en la búsqueda de vivienda, conductas discriminatorias a causa de la nacionalidad, afrodescendencia, condición de refugiado, ser mujeres y por tener niños/as, además de otros estereotipos e imaginarios sobre las personas colombianas en general, y sobre las mujeres colombianas en forma particular.

Así, en relación con la xenofobia en contra de la población colombiana, son innumerables los testimonios recabados en las cuatro ciudades, de los cuales, se citan los siguientes:

*“Mi esposo con vergüenza salía a buscar para que le arrendara, yo no podía porque recién tuve a mi hija y estaba de dieta [...] y era que busque y busque, pero la discriminación por ser colombianos es difícil.”<sup>108</sup>*

*“A penas a una le escuchan el acento, ya le dicen que está arrendado, y luego una pasa por ahí otro día y sigue el departamento vacío y el letrero de se arrienda sigue colgado.”<sup>109</sup>*

*“Uno para poder entender a otro tiene que ponerse en los zapatos de otro, yo he vivido aquí de todo, he oído decir, no es que los colombianos vienen a robar, a delinquir y las colombianas a robar maridos y no es así. Yo he sufrido discriminación en todo lado, en los estudios, en la vivienda en el trabajo, en todo.”<sup>110</sup>*

*“Aquí me han dicho las colombianas vienen a quitar los maridos. [...] Creen que una mujer colombiana que por que pasa necesidades tiene que prostituirse.”<sup>111</sup>*

*“La señora (dueña de casa) llegó el otro día y me dijo: es que las mujeres colombianas son prostitutas. Yo me quedé mirándola nada más y no le dije nada. Y me dijo: así le duela. Ustedes las colombianas son así.”<sup>112</sup>*

*“(...) Es difícil, a veces ponen letreros que dicen que a colombianos no.”*

107 Nancy, solicitante, 1 año en el Ecuador. Grupo focal en Lago Agrio, 5 de febrero de 2013

108 Cielo, solicitante negada, 1 año en el país. Grupo focal en Lago Agrio, 5 de febrero de 2013

109 Constanza, solicitante, 2 años en el país. Grupo focal en Quito, 22 de enero de 2013

110 Jainy, refugiada 11 años en el país. Grupo focal en Quito, 22 de enero de 2013

111 Beatriz, solicitante, 1 año 4 meses en el país. Grupo focal en Lago Agrio, 5 de febrero de 2013

112 Miriam, refugiada reconocida, 10 años en el país. Grupo focal en Tulcán, 19 de enero de 2013.

*O una ve que hay arriendo y pregunta, y le dicen que no, que ya está arrendado, y luego pasa por ahí y siguen buscando. Eso es porque nos oyen colombianos.*<sup>113</sup>

Casos similares tienen lugar en zonas rurales, así por ejemplo, una mujer comenta en el grupo focal de Tulcán, que el presidente de la junta parroquial en la que viven recibió una amenaza y fueron inculpadados ella y su esposo, sólo por ser de nacionalidad colombiana. Agrega, que gracias a la intervención de vecinos que los conocían el incidente no tuvo mayores consecuencias.<sup>114</sup>

Según un funcionario de ACNUR de Lago Agrio, ni siquiera la intervención de este organismo, garantiza el acceso a vivienda. Así, indica que en varias oportunidades a pesar de que el funcionario de este organismo ha acompañado la búsqueda de una vivienda y canalizado fondos para cubrir el costo de alquiler, los/as propietarios/s de los inmuebles se niegan a arrendar a personas colombianas.<sup>115</sup>

El acceso a la vivienda en el Ecuador, se torna más difícil cuando se suma la discriminación racial, particularmente hacia la población afrodescendiente, lo que denota experiencias particularmente difíciles que impiden su integración en el país, y el ejercicio de otros derechos humanos. Este aspecto se resalta particularmente en las ciudades de Quito, Tulcán y Lago Agrio. En Esmeraldas este tipo de discriminación es menos notoria debido a que la mayor parte de la población es afrodescendiente.

Todas las formas de discriminación se entrelazan y es necesario visibilizarlas para combatirlas. La experiencia relatada por una mujer afrodescendiente, evidencia este entrecruzamiento de conductas discriminatorias.

Varias mujeres afrodescendientes que participaron en los grupos focales, reportaron haber pasado por situaciones similares. Esta información es corroborada por el equipo de trabajo social de HIAS en Quito, quienes hacen hincapié en que es más compleja la búsqueda de vivienda para mujeres afrodescendientes y puntualizan que el caso más complejo que se les presentó recientemente es el de una mujer afrodescendiente con 5 hijos, quien sufría un estado depresivo profundo que sumado al nivel de discriminación hizo, casi imposible, el conseguir una vivienda y a su vez una actividad económica estable y la escolarización de sus hijos.<sup>120</sup>

La discriminación también es percibida por la mayoría de las mujeres, a través de condicionamientos que hacen les hacen los/as arrendadores,

» Ahí al trabajo iba todos los días un señor, que era abogado conocido. [...] Se acercó y me dijo ah eres colombiana y negra [...] que rico trasero.»<sup>119</sup>

» Cuando una sale arrendar preguntan si el marido es negro, porque no les gusta rentar a negros.»<sup>116</sup>

» Ya le escuchan a una hablar y enseguida le dicen que no está de arriendo. Es muy duro y si es negra es peor.»<sup>117</sup>

» Los dueños de casa tenían miedo de los negros. [...] Aquí en Ecuador me dijeron que los negros eran vistos como delincuentes [...] Mi hijo llevaba la moda rastas y decían que con esa facha parecía delincuente.»<sup>118</sup>

113 Rosa, refugiada reconocida, 5 años en el país. Grupo focal en Tulcán, 19 de enero de 2013.

114 Andrea, 5 años en el país. Grupo focal Tulcán, 19 de enero de 2013.

115 Entrevista a Francisco Carrión, ACNUR Lago Agrio, 6 de febrero de 2013.

116 Jainy, refugiada 11 años en el país. Grupo Focal en Quito, 22 de enero de 2013

117 Gloria, refugiada, 10 en el país. Grupo Focal en Quito, 22 de enero de 2013

118 Beatriz, solicitante, 1 año 4 meses en el país. Grupo focal en Lago Agrio, 5 de febrero de 2013

119 Ibidem.

120 Entrevista al Equipo de Trabajo Social de HIAS, Quito, 8 de febrero de 2013.

» Yo le reclamé porque no me quiso devolver la garantía, aunque yo ya había pintado el departamento, y él me dijo que yo debía reclamar nada, que si yo era colombiana, y yo le dije que si pues que era colombiana, pero que no era de su clase ni de su familia para que me trate así, pues si me iba a ofender por ser colombiana no me iba a quedar callada.»<sup>121</sup>

» Mi papá le dejó pagando en anticresis el lugar donde vivimos, un cuartito y la cocina, mi papá le dio mil dólares. Era por dos años. Ahora la señora dice que debemos irnos de ahí y que no va a devolver nada aunque la metan presa. Ella nos denunció donde un abogado. Y dijo que nos devuelve 400 y no más. Igual queríamos irnos porque ese lugar era mal y tenía ratas. Ahora y no nos devuelve nada y cuando llega con policía porque ella vive en Ibarra.»<sup>122</sup>

» Si uno tiene hijos le va peor, vieron que yo tenía dos niños y me dijeron que no. Le preguntan cuanta familia tiene, si tiene hijos no le arrienda.»<sup>123</sup>

» Salí a buscar y todos me decían, con niños no, con niños no.»<sup>124</sup>

y que no se hacen a personas de nacionalidad ecuatoriana. De esta forma, reportan que al convenir el arriendo de un lugar de vivienda, les exigen el pago de varios meses de arriendo por adelantado o también se traducen en complicaciones durante el arriendo e incluso al dar por terminada la relación de inquilinato. Así por ejemplo, cuando abandonan voluntariamente el lugar, no les devuelven el rubro de la garantía, que constituye una cantidad de dinero que se entrega al arrendador/a al momento de celebración del contrato de arrendamiento y que debe ser devuelta al inquilino/a a la conclusión del contrato, siempre y cuando constate que el bien está en condiciones similares a las que se encontraba al momento del arrendamiento.

Cabe señalar que este tipo de situaciones, se manifiesta de manera generalizada en las mujeres informantes en la ciudad de Quito.

Otra dificultad que enfrentan las mujeres en la búsqueda de vivienda es la negativa de los arrendatarios de aceptarlas con niños/as. Si bien este es un aspecto que también se observa con frecuencia en las mujeres ecuatorianas, en el caso de las mujeres refugiadas representa un obstáculo mucho mayor debido a que las opciones que tiene en la búsqueda de una vivienda de alquiler son menores, por las razones señaladas en líneas anteriores.

Según señalan las mujeres participantes en los grupos focales, los propietarios de los inmuebles han manifestado varios reparos para alquilar lugares de vivienda a mujeres solas con hijos/as. Por un lado tienen dudas respecto a la capacidad de pago, pues si tienen que cuidar a sus hijos, suponen que no podrán trabajar fuera de la casa y obtener ingresos suficientes. Por otro lado, si salen a trabajar suponen que tendrán que dejar a los niños/as solos y que por lo tanto serán una molestia para los demás inquilinos.<sup>125</sup> Por otro lado, existe la percepción que las personas refugiadas y solicitantes van a permanecer temporalmente en el país y que por lo tanto si se van sin pagar no podrían hacer nada para cobrar los valores adeudados.<sup>126</sup>

Por otra parte, el acceso a una vivienda digna, está condicionado de manera decisiva por el nivel económico, lo cual a su vez, se vincula con el ejercicio del derecho al trabajo. De esta forma, la inestabilidad económica y los bajos ingresos que perciben, obliga a algunas mujeres a buscar vivienda de bajo costo, aunque ello signifique ubicarse en barrios periféricos, con carencia de servicios básicos, incómodos y en algunos casos considerados peligrosos. Además, la situación económica de las mujeres y de la población refugiada en general, no permite tener dinero suficiente para el pago de la garantía y arriendo

121 Diana, refugiada, 12 años en el país. Grupo Focal en Quito, 22 de enero de 2013

122 Bety, refugiada, 2 años en el país. Grupo focal en Tulcán, 19 de enero de 2013.

123 Jainy, refugiada 11 años en el país. Grupo Focal en Quito, 22 de enero de 2013

124 Cielo, solicitante negada, 1 año en el país. Grupo focal en Lago Agrio, 5 de febrero de 2013

125 Entrevista a Francisco Carrión, ACNUR Lago Agrio, 6 de febrero de 2013.

126 Entrevista a Nicoletta Roccabianca, Asylum Access, Esmeraldas, Lago Agrio, 6 de febrero de 2013.



adelantado exigidos.

En opinión de un funcionario de ACNUR Esmeraldas, esta situación la atraviesan de manera común las familias que buscan el reconocimiento de refugio en el Ecuador, pues la carencia de recursos económicos las obliga a buscar vivienda en barrios marginales, donde los costos de alquiler son más bajos porque no cuentan con servicios básicos. La demora en la respuesta estatal a las solicitudes de refugio, las coloca en una situación de vulnerabilidad, pues aunque actualmente no existe un impedimento legal para que las personas solicitantes de refugio puedan trabajar, en la práctica la condición de solicitante no es equiparable a ninguna categoría migratoria, lo cual, es un obstáculo en la búsqueda de un trabajo y remuneración estable.<sup>130</sup>

Según un informe del Fondo Ecuatoriano Populorum Progressio Regional Esmeraldas, en ese cantón, la población con necesidad de protección internacional, se ubica en sectores donde el acceso al agua potable y todo tipo de servicios básicos son limitados, inclusive señala que “Mayormente son sectores de alto riesgo y vulnerabilidad, por su asentamiento cercano a la rivera, zonas de deslaves y sobre vertedero de aguas servidas.”<sup>131</sup>

Similar situación se constata en Tulcán, según señala una funcionaria de ACNUR en esa ciudad las personas refugiadas consiguen cuartos en arrendamiento desde 40 dólares en los que viven familias. También señala que en dicha ciudad, la población refugiada asienta en barrios periféricos o en aquellos en que tienen problemas de acceso a servicios básicos. Si bien, no existe una conformación de barrios exclusivos de población refugiada colombiana, si se puede distinguir sectores de mayor concentración. Así por ejemplo, se menciona al barrio San Miguel al norte de Tulcán, al barrio Las Lajas o en menor grado en sectores aledaños al Terminal, Parque Ayora o la Ciudadela Kennedy.<sup>133</sup>

Es importante señalar que en la provincia del Carchi se registra también presencia de población refugiada en otras ciudades más pequeñas como San Gabriel (barrio Centenario) y Huaca, donde la vivienda es menos costosa.

Como una manera de reducir costos de vivienda, hay mujeres que acceden a trabajo doméstico a cambio de vivienda. En Quito, el equipo de HIAS señala al respecto que “hay mujeres refugiadas que aceptan ser empleadas domésticas a cambio de techo y comida, y son maltratadas y no les pagan absolutamente nada. Y ellas acceden quedarse en esos lugares porque no encuentran otras alternativas. Entonces hay maltratos

» Yo pago \$60 de renta, pero no hay agua. La vecina me avisa cuando llega el tanquero para recoger. Tiene un baño pero vivimos seis personas.»<sup>127</sup>

» Yo vivía en una casa que tenía varios inquilinos, y compartía el baño con todos [...] el dueño subía a mi cuarto todos los días y me pedía un dólar, pero golpeaba la puerta feo, me asustaba porque estaba drogado, en esa casa olía a eso todo el día. Yo decidí ir al baño todos los días a las cinco de la mañana y salir a la calle antes de las seis, para que no me encuentre el hombre que me pedía el dólar [...] Me decía que si era colombiana venía seguro a la prostitución.»<sup>128</sup>

» Tuve al niño enfermo, vivamos ocho personas en un cuarto, se cocinaba con carbón. Ahora vivo en CODESA porque es menos costoso, aunque si es un barrio peligroso.»<sup>129</sup>

» Eran dos cuartos grandes, y el arriendo era costoso, mi hija se enfermó y los ahorros se comenzaron a acabar, a mi marido no le pagaba si no diez una semana, diez otra y así [...] a raíz de eso, decidimos coger un solo cuarto, y me queda mucho trabajo ver todo ahí mismo, las camas, la cocina.»<sup>132</sup>

127 Fanny, solicitante negada. Grupo focal en Esmeraldas, 19 de enero de 2013

128 Martha Lucía, solicitante negada. Grupo focal en Quito, 22 de enero de 2013

129 Esperanza, solicitante, 3 años en el país. Grupo focal en Esmeraldas, 19 de enero de 2013

130 Entrevista a Francisco Carrión, ACNUR Lago Agrio, 6 de febrero de 2013.

131 Martín Macías, Línea Base del Proyecto de Políticas Públicas de Protección a la PNPI presente en el cantón Esmeraldas, ACNUR/FEPP, documento no publicado, 2010, p. 5

132 Cielo, solicitante negada, 1 año en el país. Grupo focal en Lago Agrio, 5 de febrero de 2013

133 Entrevista a equipo ACNUR, Tulcán, 4 de febrero de 2013.

» *Mi marido se enfermó y yo tenía que cuidarlo, no pudimos trabajar y tampoco pagar el alquiler. [...] la dueña dijo que me daba un mes de gracia, cuando fui a pagarle con retraso, me dijo no Mery yo no le voy a cobrar el arriendo de un mes. [...] Ella confía en mí, yo no pienso salir de ahí.»* <sup>135</sup>

» *En una ocasión yo estaba desesperada y el dueño de casa, me dio diez dólares, vea yo hice estirar el billete lo más que pude, él me salvo.»* <sup>137</sup>

» *Cuando falleció la dueña de la casa, me dolió mucho, fue como una madre para mí.»* <sup>138</sup>

verbales y si reclaman les amenazan con que les van a deportar”<sup>134</sup>

De manera general, los abusos de los que han sido objeto en el ámbito del arrendamiento de inmuebles, no son denunciados ante los juzgados de inquilinato, lo cual tiene diferentes motivaciones. Por un lado, está la inseguridad que sienten de activar cualquier reclamo judicial especialmente cuando son solicitantes de refugio y más aún si se les ha negado su solicitud, pues en este último caso son identificadas como migrantes en condición irregular, también está la falta de recursos económicos suficientes que permita costear un trámite de este carácter. Solamente una mujer indica haber emprendido una reclamación judicial para demandar la devolución del rubro de la garantía de alquiler, si bien tuvo un resultado favorable, considera que el trato que recibió de los funcionarios de justicia no fue el adecuado.

Sin bien en la mayoría de los casos se reportan dificultades para acceder a vivienda a través del alquiler, también se señalan aunque en forma excepcional, algunos casos en que conductas de solidaridad son valoradas inconmensurablemente.

Las mujeres que han recibido apoyo por parte de personas ecuatorianas, se sienten más seguras de su entorno, lo cual facilita su integración en la sociedad receptora.

## ACCESO A LA PROPIEDAD DE VIVIENDA

La compra de una vivienda o un terreno para edificar una vivienda, no aparece como un proyecto alcanzable a corto o mediano plazo para las mujeres refugiadas y solicitantes de tal condición, ya que ellas intentan resolver los problemas cotidianos de sobrevivencia, educación y cuidado de hijos/as. Las que han logrado encontrar un trabajo, lo hacen en jornadas largas a las que se suma las que demanda el trabajo doméstico. Cabe resaltar, que en la mayoría se ha incorporado al mercado laboral con actividades informales y muy pocas cuentan con estabilidad y seguridad social.

Por otro lado, existen limitantes desde la institucionalidad pública y privada que, a pesar de ser contrarias a los postulados constitucionales, establecen condicionantes de carácter legal, material u operativo para el ejercicio del derecho a la vivienda. Entre ellas, la imposibilidad de acceder a créditos hipotecarios, pues las instituciones del sistema financiero privado continúan limitando sus servicios a personas refugiadas, que en el mejor de los casos llegan apenas a la apertura de cuentas de ahorro. La situación de las personas solicitantes es más grave aún porque no tienen ni siquiera esta última opción. <sup>136</sup>

A pesar de que desde hace varios años se ha planteado la necesidad

<sup>134</sup> Entrevista al Equipo de Trabajo Social de HIAS, Quito, 8 de febrero de 2013.

<sup>135</sup> Mery, refugiada, 11 años en el país. Grupo focal en Quito, 22 de enero de 2013

<sup>136</sup> En este aspecto coinciden varios actores entrevistados: Entrevista a Francisco Carrión, ACNUR Lago Agrio, 6 de febrero de 2013; Entrevista a Equipo Jurídico del SJRM en Tulcán, 19 de enero de 2013 y Equipo de la Misión Scalabrini en Tulcán, 4 de febrero de 2013.

<sup>137</sup> Diana, refugiada, 12 años en el país. Grupo focal en Quito, 22 de enero de 2013

<sup>138</sup> Gloria, refugiada, 12 años en el país. Grupo focal en Quito, 22 de enero de 2013



de promover una política de apertura de servicios del sistema financiero hacia la población refugiada y solicitante,<sup>139</sup> como un mecanismo de garantía de derechos, no se evidencia ningún avance al respecto. En los casos en que las personas refugiadas logran abrir cuentas en instituciones bancarias, no acceden a créditos por varias razones como la imposibilidad de demostrar capacidad de pago, y en otros casos por no poder presentar garantes.<sup>140</sup> Por otro lado la sola apertura de una cuenta, no garantiza que pueda utilizarla para los fines necesarios con los cuales podría demostrar tener ingresos estables, como una condición necesaria para acceder a un crédito, tal como lo evidencia el testimonio de una de las mujeres informantes.

Por otro lado, la institución financiera estatal que ofrece préstamos hipotecarios, es el Banco del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (BIESS). Para acceder a estos créditos una persona tiene que estar afiliada al Seguro Social, esto significa que previamente debe contar con un contrato de trabajo en relación de dependencia. Como se señaló en líneas anteriores, de manera general las personas refugiadas y solicitantes de la condición de refugiado, y particularmente las mujeres, se integran al mercado laboral de manera informal inclusive en condiciones de explotación, por lo que son muy pocas personas con estatus de refugiadas que cuentan con afiliación a la seguridad social; sin embargo aún en estos casos y de manera paradójica, no cuentan con alguna cobertura que ofrece la seguridad social, puesto que el registro se lo hace con un número ficticio, mecanismo concebido, para solventar la falta de coincidencia entre el número de pasaporte y el número de dígitos que deben ser llenados en la base de datos. Este hecho hace que al intentar activar los servicios por parte de personas refugiadas, éstos les sean negados porque el número del documento habilitante, que es su pasaporte, no consta en el sistema.

Adicionalmente, está la imposibilidad de acceder a programas de vivienda social estatales, canalizados principalmente por el Ministerio de Vivienda y Desarrollo Urbano MIDUVI. En los cuatro grupos focales realizados se registran mujeres que han consultado sobre la posibilidad de ser beneficiarias del bono de vivienda y han recibido respuestas negativas, señalando que es solo para personas ecuatorianas.

No obstante, en la entrevista al presidente de la Asociación Nueva Vida de Carchi<sup>142</sup>, se pudo conocer que existieron tres personas refugiadas que lograron acceder a este bono e ingresaron a formar parte de un proyecto que ejecutaba una constructora. Sin embargo, señala que posteriormente todas las personas refugiadas que aplicaron fueron rechazadas, señalando que el bono ahora estaba restringido exclusivamente a personas ecuatorianas.

» Consegui un trabajo en una guardería del Municipio, y me pidieron un número de cuenta de banco, para depositar el sueldo [...] Logre abrir una cuenta en el Banco de Fomento, pero el Municipio no quiso depositar mi sueldo porque según me dijeron no podían hacer la transacción con el número de mi pasaporte. [...] La Defensoría del Pueblo intervino enviando una carta al Municipio para que solucionaran mi problema, pero todo se empeoró porque me llamaron y me despidieron, me dijeron que era malagradecida.»<sup>141</sup>

139 Susy Garbay y Javier Arcentales, Informe temático No. 3: Acceso al Sistema Bancario por parte de personas en situación de refugio en el Ecuador, Quito, Defensoría del Pueblo del Ecuador, 2010.

140 Entrevista a Francisco Carrión, ACNUR Lago Agrio, 6 de febrero de 2013.

141 Ruby, solicitante negada, 7 años en el país. Grupo focal en Esmeraldas, 19 de enero 2013

142 Entrevista a José Sierra presidente de la Asociación Nueva Vida (Tulcán, 19 de enero de 2013), esta es una asociación de personas colombianas en su mayoría refugiadas y que ha trabajado en temas de acceso a vivienda. Al momento se estima que más de 500 personas forman parte de esta asociación, según señala su presidente.

» Cuando yo me case con él, para ese entonces él tenía un negocio y un terreno. Pero para casarme le hizo firmar la división de sociedad de bienes. Ya estando casados compramos un departamento, pero resulta y sucede que ahora aparece en los papeles, como dueña la mamá de él. No sé qué papeles hizo, pero yo no tengo nada. Supuestamente cuando hicimos la vuelta de comprar el departamento aparecíamos los dos como dueños en sociedad conyugal [...] Yo saque una copia y la tengo en Colombia, y ahora aparece la mamá como propietaria. Lo que paso fue que fui hacer una gestión en un juzgado [...] y cogí otra vez la escritura del departamento y veo que aparece la mamá como propietaria, le dije oye que pasó y me dijo, no es que yo no quiero que tengas nada mío, vos viniste con las manos vacías y te vas igual, así de frente me dijo. Yo he sido la que he trabajado, me he trasnochado y yo no se lo voy a dejar [...] no es justo»<sup>143</sup>

» Ahora dicen que se está violentando el derecho del manglar por la contaminación, pero y ¿dónde queda nuestro derecho a tener vivienda? ¿Qué es más importante el manglar o la gente?»<sup>144</sup>

Como se indicó en la primera parte del estudio, los subsidios o bonos de vivienda están destinados exclusivamente a ciudadanos/as ecuatorianos/as. Más adelante se revisarán con más detalle la posición del Ministerio y las acciones que se han realizado desde la Defensoría del Pueblo, frente esta restricción para las personas refugiadas. Además de estos inconvenientes en el ejercicio de acceso a la vivienda, se identificaron otros particulares, relacionadas con las dinámicas de las provincias de frontera que igualmente serán explicados seguidamente.

También se evidencia como las relaciones desiguales de género, atravesadas por el origen nacional y condición migratoria, constituyen factores que influyen en el ejercicio del derecho a la vivienda. Así, de las mujeres que participaron en el grupo focal que se llevó a cabo en Quito, solamente una indicó que había adquirido un bien inmueble en sociedad conyugal sin embargo, su cónyuge de nacionalidad ecuatoriana aparentemente falsificó documentos públicos, para que ella no figure como propietaria del bien inmueble.

Como se observa en este caso, la aparente seguridad frente a la propiedad de una vivienda que puede ofrecer a una mujer refugiada, el contraer matrimonio con una persona ecuatoriana es relativa por el ejercicio de poder patriarcal en la relación conyugal, a lo que se suma la situación de vulnerabilidad de las mujeres refugiadas, que se encuentra alejada de su entorno familiar y el desconocimiento del marco legal ecuatoriano.

En las provincias de Esmeraldas y Sucumbíos se identifican algunas estrategias impulsadas para adquirir la propiedad de vivienda. Así, se informa que en San Lorenzo, se ofrecieron “solares” con facilidades de pago y endeudamiento directo con el ofertante. Según se indicó, no requerían contar con visa, por lo que esta propuesta parecía una buena opción para las personas refugiadas, solicitantes y aquellas a quienes ya les habían negado el reconocimiento de la condición de refugiado. Según se informa varias familias colombianas optaron por comprar solares, aunque no tienen servicios de alcantarillado ni agua potable. Poco a poco los habitantes de este lugar, al que denominaron “Barrio Luis Cevallos”, se han estado organizando y gestionado que el Municipio les provea de agua con tanqueros, sin embargo actualmente sobre estas familias pesa una disposición de desalojo, pues según explican el lugar donde les vendieron los terrenos, constituye zona de manglar y por lo tanto de conservación.

De estos testimonios se evidencia la vulnerabilidad a la que están expuestas familias colombianas que buscan protección en el Ecuador. Como ya se mencionó, la vivienda constituye uno de los aspectos relevantes para las mujeres y sus familias, porque son espacios de protección y desde los cuales planifican y organizan sus vidas en el Ecuador, esta necesidad puede ser motivo de explotación y aprovechamiento por personas inescrupulosas, a sabiendas que la condición migratoria de las mujeres y sus familias, constituye una ventaja para los estafadores, en la medida que las personas colombianas tienen reparos

143 Diana, refugiada, 12 años en el país. Grupo focal en Quito, 22 de enero de 2013

144 Pastora, refugiada, 3 años en el país. Grupo focal en Esmeraldas, 19 de enero de 2013.

de acudir a las autoridades judiciales a demandar este tipo de irregularidades.

Por otro lado, también se evidencia una omisión por parte del Estado, particularmente del Municipio pues es el encargado de la planificación urbana y regulación de conformación de barrios en su jurisdicción.<sup>146</sup>

Una estrategia identificada en Esmeraldas, Tulcán y Lago Agrio, es la adquisición de bienes inmuebles, que son básicamente terrenos en zonas marginales y carentes de servicios, a nombre de hijos/as o parejas de nacionalidad ecuatoriana.

Estas prácticas son conocidas por las autoridades. Así, en las entrevistas realizadas en los municipios de Montufar y Huaca en la provincia del Carchi<sup>150</sup>, se asume que las mujeres refugiadas pueden acceder a la propiedad de tierras, en virtud de que inscriben a nombre de hijos o cónyuges ecuatorianos estas propiedades. Aspecto que es totalmente equívoco ya que en definitiva las personas refugiadas se quedan exclusivamente con la tenencia de la tierra.

En estos casos se observa que las transacciones concluyen en contratos privados, por lo que se convierten en apenas tenedores/as de los terrenos. Este aspecto es corroborado por un funcionario de ACNUR, quien afirma en el mejor de los casos logran adquirir solares mediante contratos privados que se notarizan, pero que no se escrituran.<sup>151</sup>

Por otro lado, es necesario hacer notar que este tipo de medidas tampoco garantiza el acceso a la vivienda de las mujeres refugiadas y solicitantes, pues no puede pasarse por alto, la subordinación a las que están sometidas las mujeres en las relaciones de pareja, lo que eventualmente puede materializarse en un despojo total de los derechos que tienen las mujeres sobre inmuebles adquiridos a nombre de convivientes. Si bien la situación debería ser diferente en caso de que los bienes se adquieran en sociedad conyugal, como se observó en líneas anteriores, tampoco constituye una garantía. Cabe señalar, que en algunos casos los recursos que tienen para la compra de terrenos, proviene de venta de otros inmuebles en su lugar de origen, o el apoyo de familiares que están en mejores condiciones.

Particularmente en Tulcán y Lago Agrio, se hace referencia a la prohibición constitucional de adquirir tierras que impide legalizar la compra de estos terrenos, por la cual las personas de otra nacionalidad están prohibidas de adquirir inmuebles dentro de los 20 kilómetros de la zona de frontera, como lo establece la Ley de Seguridad Nacional

» Mire yo compré el solar al “Cuchumbo”, nos dieron papeles firmados por abogados. Pero me dicen que este señor vende los solares dos veces o más. [...] Optamos por esto porque no se puede acceder a otros por los costos, y por nuestra situación legal aquí en el Ecuador [...] La zona era una camaronera, esta fue suspendida porque estaba en zona de manglar pero el “Cuchumbo” se aprovechó y empezó a vender estas tierras.»

145

» Compre un terreno y estamos asociados al barrio, pero como yo soy solicitante el terreno salió a nombre de mi esposo que sí es ecuatoriano.»

147

» Con contrato de compra venta, adquirí un terreno que estoy pagando, pero como me hacían problema, el que firmó es mi hijo ecuatoriano y que es mayor de edad.»

148

» Compramos un solar en el barrio “24 de mayo” [...] solo tenemos un documento privado.»

149

145 Daisy, solicitante, dos años en el país. Grupo focal en Esmeraldas, 19 de enero de 2013

146 Según las mujeres afectadas, esta situación fue denunciada a la Delegación Provincial de la Defensoría del Pueblo, por lo que se hizo la indagación respectiva en esta institución, no obstante hasta la fecha de elaboración de este documento no se obtuvo ninguna respuesta que corrobore tal afirmación.

147 Beatriz, solicitante, 1 año 4 meses en el país. Grupo focal en Lago Agrio, 5 de febrero de 2013

148 Daira, refugiada, 8 años en el país. Grupo focal en Esmeraldas, 19 de enero de 2013

149 Nereida, refugiada, 3 años en el país. Grupo focal en Lago Agrio, 5 de febrero de 2013.

150 Entrevista a Patricio Benavides del Municipio de Montufar y Emerson Bravo del Municipio de Huaca, Provincia del Carchi, 4 de febrero de 2013.

151 Entrevista a Francisco Carrión, ACNUR Lago Agrio, 6 de febrero de 2013.

revisada anteriormente. De todas maneras, se observa que los criterios para aplicar esta disposición no son claros y varían según el municipio que se ha consultado.

Como se puede observar, la perspectiva del ejercicio del derecho a la vivienda por parte de mujeres refugiadas y en necesidad de protección internacional es poco alentador, sin embargo, es urgente visibilizar los nudos críticos señalados para incidir en instancias de protección de derechos y de formulación de políticas de acceso a vivienda con el fin de que se establezcan medidas tendientes a eliminar las restricciones estructurales y formales que se han señalado.

## DERECHO AL ACCESO A TIERRAS

La inequidad en el acceso a tierras es una situación que no ha sido superada en el Ecuador. La concentración de la tierra y los recursos como el agua, ha sido denunciada constantemente por organizaciones sociales y campesinas. Como se indicó al inicio de este documento, en el 2009 se promulgo la Plan de Fomento de Acceso a Tierras y Territorios, que tenía como propósito la entrega de tierras a grupos organizados de familias que tengan poca tierra o ninguna, observando prioritariamente el acceso a tierra y el derecho de propiedad de mujeres, productores minifundistas o sin tierra, y miembros de nacionalidades y pueblos.

En este sentido, la población campesina refugiada vinculada con el trabajo agropecuario busca un entorno similar al que tuvo que dejar en el país de origen, esto se observa sobre todo en el grupo focal de Tulcán, en el que varias de las participantes vivían en zonas aledañas a la ciudad y se dedicaban a actividades agropecuarias. En ese sentido, se buscan trabajos en haciendas, terrenos, plantaciones, etc. que incluyan el acceso a vivienda. Es el caso también de la población refugiada que se han asentado en los municipios de Montufar y Huaca que tienen una estrecha relación con el ámbito rural.

De la información recolectada en las ciudades de Quito, Tulcán, Lago Agrio y Esmeraldas, no se reportan datos respecto a programas en los que hayan accedido las mujeres para comprar o legalizar la tenencia de tierras productivas. Como se señaló previamente, las estrategias están dirigidas principalmente a la compra de solares en barrios marginales para construcción de viviendas básicas.

En el grupo focal realizado en Tulcán una mujer refugiada campesina señaló que ella y su familia viven en un terreno en el que también cultivan y cuidan a animales. El propietario no paga un estipendio fijo por este trabajo, pues se asume que la vivienda es parte de este pago. Además, no existe ningún contrato ni de inquilinato, ni de trabajo.<sup>152</sup> Según la información recabada estos casos son frecuentes y traen consigo formas de explotación laboral que se asemejan a la servidumbre, ya que los propietarios de los terrenos abusan de las personas colombianas y no respetan sus obligaciones como empleadores o arrendatarios.

En otro caso reportado también en Tulcán, una mujer señala que no tenía dinero para pagar el arriendo de varios meses, entonces el propietario

<sup>152</sup> Lucía, refugiada 4 años en el país, Grupo focal Tulcán, 19 de enero de 2013.

del terreno decidió arbitrariamente tomar en garantía de pago una vaca, que era propiedad de la mujer, hasta que se realice el pago. Además, a manera de presión había sido cortada los servicios básicos. Sin embargo, a pesar de que se realizó el pago, la vaca no fue devuelta.<sup>153</sup>

En relación a la adquisición de tierras se observa que también existen complicaciones sobre todo relacionadas con el desconocimiento por parte de las autoridades, como de las personas refugiadas de sus derechos. Fruto de ello tienen lugar estafas. Así, por ejemplo, una de las mujeres que participó en el grupo focal de Tulcán señala:

» *Me compré un lote que lo perdí yo había dado ya el dinero pero en la notaria me dijeron: no el refugiado no puede tener derecho a nada. Ustedes no pueden comprar nada aquí. Y ya la señora había hecho los papeles, llegó y rompió los papeles. Entonces el señor que vendía el lote ya no me devolvió la plata y no me devolvió nada.*<sup>154</sup> »

A diferencia de lo que ocurre con los programas de vivienda promovidos por el Estado en los que se restringe la participación de personas de otra nacionalidad, esta prohibición no está prevista expresamente en el caso de los programas de crédito para compra de tierras productivas otorgados por el Banco de Fomento, que inclusive prevé el documento de identificación de personas refugiadas. Sin embargo, de la indagación realizada, ninguna de las mujeres entrevistadas conoce de estos proyectos, pero además coinciden en que la apertura de una cuenta en esta institución financiera del Estado, no es fácil pues en varias oportunidades les ha sido negada.

Según un funcionario del ACNUR, a pesar de que en el discurso de los directivos del Banco de Fomento ofrece servicios para personas refugiadas, en la práctica no se cumple, porque los funcionarios que atienden al público, desconocen de la política del Banco en relación a personas refugiadas; por otro lado, los acercamientos y procesos de sensibilización que se hacen con el personal y autoridades del banco, a veces resulta infructuosa toda vez que son removidos de sus puestos en períodos relativamente cortos.<sup>155</sup>

153 Esperanza, 2 años en el país. Grupo focal Tulcán, 19 de enero de 2013.

154 Milena, refugiada 4 años en el país, Grupo focal Tulcán, 19 de enero de 2013.

155 Entrevista a Francisco Carrión, ACNUR Lago Agrio, 6 de febrero de 2013.







# **RESPUESTA ESTATAL:** **NACIONAL, LOCAL** **Y SOCIEDAD CIVIL**



## DERECHO AL ACCESO A VIVIENDA

El **Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda (MIDUVI)**, es la institución que canaliza los subsidios para vivienda rural, urbano margina y urbano. En estas tres áreas hay programas en tres ámbitos: la adquisición de vivienda, mejoramiento de vivienda y construcción en terreno propio. En el caso de adquisición de vivienda el bono financia hasta 6.5000 dólares de una vivienda que cuesta hasta veinte mil dólares y según un nuevo decreto próximo a entrar vigencia sería de hasta treinta mil dólares.

Sin embargo, este bono es exclusivo para personas ecuatorianas y no pueden aplicar personas de otras nacionalidades en condición de refugiados, menos aun en calidad de solicitantes de refugio. Según funcionarios de MIDUVI, esto se debe a que se asume a la población refugiada como un grupo que no está asentado en el Ecuador, sobre todo por el tipo de visado que tienen. Es decir, dado que la visa de refugiado (12-IV según la Ley de Extranjería) está comprendida dentro de la categoría de no inmigrantes (visas temporales) no son residentes y por tanto, “el Estado no podría invertir en un proyecto de vivienda en población que sea itinerante porque no tendría un impacto a largo plazo.”<sup>156</sup>

Se observa que hay desconocimiento sobre los derechos de las personas refugiadas y sobre las dinámicas de esta población en el Ecuador. No se la ha tomado como un grupo de atención prioritaria para acceso a los programas de vivienda. De todas maneras, existió interés por parte de los funcionarios entrevistados para abrir diálogos respecto a este tema.

Frente a esta posición, la **Defensoría del Pueblo** en el marco de sus competencias, ha intentado incidir en esta política excluyente sin éxito hasta ahora, pues según el Coordinador Nacional de Protección de la Defensoría del Pueblo “en el MIDVI han sido enfáticos en manifestar que todos los bonos son exclusivos para personas de nacionalidad ecuatoriana, donde inclusive han unido criterios con la dirección de refugio y otras instituciones vinculadas a la seguridad.”<sup>157</sup> Según informa este funcionario, actualmente se está elaborando una Resolución Defensorial, en la cual se establecerá que los beneficios sociales no deben estar condicionados por la nacionalidad de las personas, ya que tal medida es de carácter discriminatorio y contrario al sentido de las disposiciones constitucionales. No obstante cabe señalar, que esta resolución no es vinculante por lo que no conlleva ningún mecanismo de exigibilidad respecto al criterio que pueda emitir la Defensoría.

<sup>156</sup> Entrevista a funcionarios de la Subsecretaría de Vivienda y de la Subsecretaría de Vivienda del MIDUVI, 6 de febrero de 2013.

<sup>157</sup> Comunicación electrónica en respuesta a consulta realizada, suscrita por José Guerra, Coordinador Nacional de Protección de la Defensoría del Pueblo, 4 de febrero de 2013.

Lamentablemente la restricciones en los subsidios de vivienda, también limita el acceso a programas sociales impulsados por los gobiernos autónomos descentralizados. Así, en Pichincha, tanto el gobierno provincial, como el municipio de Quito tienen programas de vivienda social.

En el primer caso, **Gobierno Provincial de Pichincha**, a través de la Oficina de Migración y Movilidad Humana de la Secretaría de Desarrollo Humano y Ambiente, trabaja proyectos en educación, economía solidaria, salud y vivienda. Se indica que en el eje de economía solidaria si esta previsto su alcance a personas refugiadas, para ello se coordina con ACNUR/FAS.<sup>158</sup>

En el caso del **Gobierno Provincial del Carchi**, no se registró un programa de vivienda en ejecución.

Para el tema de vivienda se ha creado la **Empresa Provincial de Vivienda, COVIPROV**, sin embargo, en la formulación y ejecución de sus programas no se prevén mecanismos de acceso a los mismos, por parte de personas refugiadas y menos aún a mujeres de esta población. El financiamiento para la adquisición de este tipo de vivienda, se lo hace a través de créditos hipotecarios de las instituciones financieras privadas y del Banco del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, los cuales son prácticamente inaccesibles para las mujeres refugiadas por las razones expuestas anteriormente. Adicionalmente, impulsa un programa de vivienda a través de la **Unidad de Vivienda Social** que pertenece a la Dirección de infraestructura comunitaria, sin embargo de la información proporcionada tampoco es accesible a personas refugiadas:

*En este programa se concibe planes de vivienda a bajo costo para grupos de atención prioritaria. En este caso, el GAD-P ofrece viviendas muy económicas, generalmente se busca acuerdos con los municipios para que cedan el terreno. Al momento no se tiene una propuesta dirigida específicamente a personas en situación de refugio, pero en caso de implementarlo, siempre la persona interesada deberá obtener los recursos a través de cualquier mecanismo existente para acceder a la vivienda [...] El GAD-P, en especial COVIPROV, al ser una entidad pública de acuerdo a la Ley Orgánica de Empresas Públicas no está facultada a ofrecer crédito directo a los interesados, por lo tanto no cuenta con ningún programa que ofrezca este servicio. Tampoco existe ningún programa de crédito de vivienda ofrecido por otra instancia del Gobierno Provincial.*

*En conclusión, esta institución tiene una política de apoyo a las personas que se encuentran en situación de refugio, sin embargo en el tema de acceso a la vivienda, se ve limitada de atender este aspecto si es que la persona interesada no cuentan con los recursos económicos para obtenerla.<sup>159</sup>*

<sup>158</sup> Entrevista a Teresa Vásquez, Oficina de Migración y Movilidad Humana del Consejo Provincial de Pichincha,

<sup>159</sup> Comunicación electrónica en respuesta a solicitud de información, suscrita por Teresa Vásquez, 22 de enero de 2013

Cabe mencionar que esta instancia, al mismo tiempo que reconoce las limitaciones para garantizar el derecho a la vivienda de personas refugiadas, manifestó expresamente la disposición a participar en cualquier iniciativa tendiente a superar estas dificultades.

Por su parte, el Municipio de Quito ha creado la **Empresa Metropolitana de Vivienda y Hábitat**, en la cual se indicó enfáticamente que no existe ninguna política dirigida a personas refugiadas. Se explicó que los proyectos de vivienda impulsados desde esta oficina, se apoyan con los bonos de vivienda otorgados por el MIDUVI, y que éstos son únicamente para personas ecuatorianas. Cabe mencionar que la Gerenta General de esta empresa, señaló que no está de acuerdo en canalizar recursos destinados a garantizar el acceso a vivienda de personas de otra nacionalidad, cuando no se ha podido satisfacer las necesidades de este derecho a las personas ecuatorianas, considera además que la prioridad debe darse a mujeres jefas de hogar nacionales y no de otra nacionalidad.<sup>160</sup>

De otro lado, en el Municipio de Esmeraldas, no existe ninguna medida destinada a promover el acceso a vivienda de personas refugiadas y solicitantes, y menos aún a mujeres de esta población. Sin embargo, reconocen que es una problemática que no puede dejar de ser abordada por el Municipio, pues a pesar de que carece de información que permita establecer las necesidades de vivienda de esta población en la ciudad de Esmeraldas, conocen que está asentada en barrios de mucha precariedad.

Se indica que este tema ha sido introducido en el Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial, para lo cual se contó con el apoyo de ACNUR, adicionalmente se ha formulado una Ordenanza de Movilidad Humana, que incluye el tema de personas refugiadas y solicitantes. Se espera que esta disposición sea aprobada en los próximos días por el Concejo Cantonal.<sup>161</sup>

En el caso del Municipio de Montufar (San Gabriel) en la Provincia del Carchi, se está desarrollando un programa de vivienda de 184 lotes que beneficiaría a 386 familias. Entre los grupos beneficiarios se encuentran comerciantes ambulantes, dentro de los cuáles, se estima hay algunas personas refugiadas.<sup>162</sup>

<sup>160</sup> Entrevista a Margarita Romo, Gerenta General, Empresa de Vivienda y Hábitat del Municipio de Quito, 1 de febrero de 2013.

<sup>161</sup> Información proporcionada por Alejandra Gaibor, Técnica de la Oficina de Planificación del Municipio de Esmeraldas, 18 de enero de 2013.

<sup>162</sup> Entrevista a Patricio Benavides, San Gabriel, 4 de febrero de 2013.

## DERECHO AL ACCESO A TIERRAS

No se identifica ningún mecanismo eficiente, impulsado desde el Estado que tenga como propósito, facilitar el acceso a tierra de personas refugiadas y solicitantes, y menos aún mujeres de esta población. En relación al Plan Tierras y Territorios, a cargo de la Subsecretaría de Tierras y Reforma Agraria, no se conoce con precisión el número de hectáreas que se adjudicando y/o vendido a campesinos/as, y de la información preliminar proporcionada, no se registra ninguna persona refugiada que se haya beneficiado con la ejecución de algunos de los programas de este Plan.

Por otro lado, el Banco Nacional de Fomento, otorga créditos para la compra de tierras productivas, como parte del Programa “Produce Fomento”, y está dirigido a personas naturales o jurídicas, que realicen actividades agrícolas, pecuarias, piscícolas, agro- artesanales y turísticos. Entre los sujetos de este tipo de crédito, están contempladas las personas refugiadas, lo que se deduce de los requisitos establecidos “Para clientes extranjeros: copia legible a color o blanco y negro de la cédula de identidad, visa vigente, o documento que acredite condición de refugiado en el país”.<sup>163</sup>

Es importante indicar que el Banco de Fomento, entre los programas que desarrolla, prevé uno en coordinación con el Ministerio de Agricultura y Ganadería, por el cual es posible que una asociación debidamente conformada, presente una propuesta productiva al Ministerio de Agricultura y una vez calificada por esa instancia, pase al Banco de Fomento para su financiamiento a través de crédito, que cuenta con un subsidio del Ministerio de Agricultura, y por otro lado el pago de una tasa de interés muy baja.<sup>164</sup>

Sin embargo, de la información proporcionada directamente en esta institución, se establece que no existen registros de personas refugiadas que hayan accedido a este tipo de créditos.<sup>165</sup> Este dato debe ser contrastado, con la información proporcionada por las mujeres entrevistadas para este estudio, que denuncian la imposibilidad de abrir cuentas en este banco.

Es importante hacer notar, que en caso de que se viabilicen este tipo de créditos a la población refugiada y particularmente a mujeres, se abriría una importante opción de integración al sistema productivo del país.

Por otra parte en la entrevista realizada a funcionarios del Municipio de Huaca en la Provincia del Carchi, se señaló que los programas de legalización de tierras no han tenido mayor acogida en el sector. Ejemplo de ello se mencionó al Plan “Sí Tierras”, ejecutado por el Ministerio de Agricultura, en el cual, no accedieron personas ecuatorianas ni de otras nacionalidades.

<sup>163</sup> Banco Nacional de Fomento, [https://www.bnf.fin.ec/index.php?option=com\\_content&view=article&id=358&Itemid=317&lang=es](https://www.bnf.fin.ec/index.php?option=com_content&view=article&id=358&Itemid=317&lang=es), última visita, 10 de febrero de 2013.

<sup>164</sup> Entrevista a Jorge Aguilar, funcionario de la Gerencia de Fomento y Desarrollo del Banco de Fomento, 23 de enero de 2013.

<sup>165</sup> Ibidem.

### Respuestas desde la Sociedad Civil

Se identifican diferentes organizaciones no gubernamentales que en relación a estos derechos intervienen en cuatro ámbitos. El primero es el de la asistencia humanitaria, en la cual, las organizaciones no gubernamentales trabajan en coordinación directa con ACNUR y tienen un rol en la ubicación del primer albergue y el alquiler inicial de vivienda. En este sentido se identifica a HIAS en las ciudades de Quito, Tulcán y Esmeraldas, mientras que la Fundación Tarabita lo hace en Lago Agrio.

Un segundo ámbito, es el acompañamiento en el acceso a propiedad de la vivienda o tierra, en este ámbito se identifica a la Misión Scalabriniana y a la Asociación Nueva Vida en la provincia de Tulcán.

Un tercer ámbito, es el de la exigibilidad a través de utilización de mecanismos administrativos y legales, se lo hace a través de los equipos de atención legal y de trabajo social de Asylum Access, el Servicio Jesuita a Refugiados, la Misión Scalabriniana y la Casa de Movilidad Humana de Quito. No obstante no se registraron casos que sean judicializados.

En la ciudad de Esmeraldas, se identificó el trabajo de incidencia y asistencia en la formulación de política pública local relacionada con la planificación y desarrollo urbano por parte del Fondo Populorum Progressio.

En el ámbito académico, salvo la investigación sobre refugiados urbanos llevada a cabo por FLACSO – ACNUR no existe información levantada y sistematizada por las organizaciones sobre el derecho a la vivienda o acceso a tierras que evidencien los nudos críticos en el ejercicio de estos derechos.









## **CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES**

## CONCLUSIONES

*Constitución garante de derechos con disposiciones contradictorias.-*

La Constitución ecuatoriana promulgada en el 2008, desarrolla los derechos de las personas en movilidad humana. En relación al refugio lo reconoce como un derecho, y establece que las personas refugiadas gozarán de una protección especial del Estado, que garantice el ejercicio de sus derechos. De igual forma, contempla como uno de los principios de aplicación de todos los derechos, el de no discriminación por origen nacional y condición migratoria. Estas junto con otras disposiciones, configuran un marco constitucional garantista a favor de las personas refugiadas y solicitantes de refugio. Sin embargo, la Constitución establece una disposición por la cual se restringe la adquisición de tierras en áreas de seguridad nacional. Esta norma en la práctica impide la compra de terrenos o la legalización de contratos de compra de tierras, dentro de los veinte kilómetros de la zona de frontera a personas refugiadas.

### **INADECUACIÓN DE LA NORMATIVA A LOS PARÁMETROS CONSTITUCIONALES E INSTRU- MENTOS INTERNACIONALES DE DERECHOS HUMANOS Y ASILO.**

La Ley de Extranjería, la Ley de Migración y el Decreto Ejecutivo 1182 que son normas que contienen disposiciones contradictorias con el espíritu garante de derechos de la Constitución y de los instrumentos internacionales de derechos humanos y asilo, incide de manera restrictiva en el ejercicio de derechos de las personas refugiadas, sea en el acceso al sistema de protección como también en los derechos económicos y sociales de las personas refugiadas y solicitantes.

En relación al marco normativo ecuatoriano, se evidencia que las regulaciones relativas al acceso a vivienda se encuentran en varias disposiciones dispersas en leyes y normas de menor jerarquía que aún no han sido adecuadas al contenido constitucional, pero que al estar vigentes son de referencia obligatoria, mientras no se expida una ley unificada respecto a este tema. No obstante, las normas que regulan la aplicación de los programas de acceso a vivienda rural y urbana a cargo del Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda, contemplan exclusivamente como beneficiarios de estos programas a las personas ecuatorianas, salvo en el caso del denominado bono de reasentamiento, que se contempla la entrega a personas refugiadas, sin embargo este bono es de carácter excepcional y solo se entregaría a quienes ya hayan adquirido una propiedad en territorio ecuatoriano. Tampoco se establece ninguna medida de acción afirmativa o preferencia para el acceso a vivienda de mujeres.

En cuanto al acceso a tierra, la legislación vigente no establece ninguna restricción normativa en cuanto a la nacionalidad para solicitar la adjudicación según lo establecido en la Ley de Desarrollo Agrario. Sin embargo, además de la enunciación que se hace en la Ley de Soberanía Alimentaria, respecto a la necesidad de considerar preferentemente a las mujeres jefas de hogar en las políticas de acceso a tierra, no se identifica norma que viabilice o reglamente este postulado.

## **RESTRICCIONES MATERIALES Y ESTRUCTURALES PARA EL ALQUILER DE VIVIENDA**

El acceso a vivienda por parte de las mujeres refugiadas y solicitantes, es visto un paso importante en la fase de asentamiento en el Ecuador, pues la vivienda constituye un espacio de recreación de vida familiar, seguridad y desde el cual planifican estrategias de subsistencia. Sin embargo, la búsqueda de una vivienda en alquiler, es una fase en la que enfrentan muchas dificultades, entre las que se destaca los elevados costos de los cánones arrendaticios frente a los escasos recursos económicos de la población refugiada, lo cual a su vez está determinado por las limitaciones de incorporación en el ámbito laboral formal. Esto hace que la población refugiada se ubique principalmente en barrios marginales donde no se cuenta con los servicios básicos y seguridad, debido a que los costos de arrendamiento son menores.

Por otro lado, los estereotipos e imaginarios que se reproducen respecto a la población colombiana en general, y particularmente respecto a las mujeres colombianas, se traduce en situaciones de discriminación y rechazo por parte de arrendadores de inmuebles, a esto se suma la discriminación por origen étnico que afecta a personas afrodescendientes. En el caso de las mujeres solas con hijos, los obstáculos son mayores en la búsqueda de una vivienda, si bien esta traba también la tienen las mujeres ecuatorianas, en el caso de las refugiadas y solicitantes es particularmente grave, ya que las opciones de encontrar una vivienda de alquiler se reducen, por las razones expuestas. Por lo tanto el ejercicio del derecho a la vivienda no puede ser analizado en forma aislada del ejercicio de otros derechos.

## LIMITACIONES EN EL ACCESO A LA PROPIEDAD DE VIVIENDA Y TIERRA.

Otro de los medios de acceder a la vivienda, es a través de la adquisición de la propiedad de un inmueble, sin embargo, este ejercicio se evidencia en menor medida. Las mujeres refugiadas y solicitantes no se plantean como una posibilidad a corto plazo, la adquisición de una vivienda, pues cotidianamente intentan resolver cuestiones de subsistencia, cuidado de hijos/as, parejas u otros miembros de la familia. A pesar de ello, no deja de ser una aspiración, que es observada como poco probable, toda vez que no pueden acceder a los subsidios de vivienda del Estado, tampoco son sujetas de crédito dentro del sistema financiero privado, y en el mejor de los casos, aunque gozarán de afiliación al Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, no pueden acceder a los créditos hipotecarios debido a la inconveniencia que genera la incompatibilidad entre el número ficticio, con el que se registra la afiliación en el sistema y el número de pasaporte.

En las provincias de Sucumbíos y Carchi, se observa que algunas mujeres han adquirido terrenos o “solares”, en barrios marginales, carentes de servicios, mediante acuerdos privados, algunos de los cuales incluso llegan a suscribirse en Notarías, sin embargo no llegan a registrarse, debido a la disposición constitucional por la cual se prohíbe la adquisición de tierras en la zonas de seguridad, categoría en la que se encuentra una extensión de veinte kilómetros hacia el interior del país, desde la línea de frontera.

Aunque de la información recolectada no aparece como una situación recurrente, cabe advertir sobre el riesgo que corren las mujeres refugiadas o solicitantes, de ser despojadas de bienes adquiridos en sociedad conyugal, lo cual se da por las relaciones inequitativas en las relaciones de pareja, discriminación por origen nacional, aprovechamiento de situación de desarraigo, y por falta de conocimiento de legislación nacional por parte de mujeres refugiadas y solicitantes.

## RESPUESTA ESTATAL INEQUITATIVA Y EXCLUYENTE.

Los programas estatales de vivienda, no contemplan ninguna medida que facilite el acceso a personas refugiadas y solicitantes, y menos aún a mujeres de esta población. Los subsidios para compra y construcción de vivienda promovidos por el Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda, están dirigidos exclusivamente a personas ecuatorianas. Así mismo, los gobiernos locales no han incluido, en la formulación de políticas de planificación y desarrollo urbano, más allá de una mera enunciación, las variables de refugio y de género.

De la información recolectada en las instituciones públicas, se evidencia un desconocimiento del refugio, de la problemática en el Ecuador, y de las obligaciones del Estado frente a la población refugiada. Por otro lado, subyace en las posiciones de varios/as funcionarios/as, conductas discriminatorias que necesariamente se trasladarán a su accionar. Así por ejemplo, frente al tema de vivienda, existe la consideración que el Estado ecuatoriano debe garantizar prioritariamente, el ejercicio de este

derecho a las personas de nacionalidad ecuatoriana y mujeres jefas de hogar ecuatorianas, en lugar de las personas “extranjeras”.

En relación al acceso a tierras a través de los programas estatales, no existe ninguna restricción legal, salvo la dispuesta constitucionalmente que prohíbe a las personas de otra nacionalidad la adquisición de tierras en las zonas de frontera. Sin embargo, el acceso a los programas de acceso a tierra se canalizan a través de financiamiento otorgado por el Banco Nacional de Fomento, que prevé formalmente requisitos para personas refugiadas, sin embargo, no registra como beneficiarias de dichos programas a ninguna persona refugiada.

## **RESPUESTA DE LA SOCIEDAD CIVIL LIMITADA.**

El ejercicio del derecho a la vivienda y a la tierra, no han sido objeto de estudios sistemáticos ni ejes de la atención a personas refugiadas, por parte de organizaciones de la sociedad civil que trabajan el tema de refugio. Salvo la atención y acompañamiento de casos puntuales, no se evidencia más desarrollo de este tema, tampoco se refleja la utilización de la categoría de género para el identificar la forma en que particularmente enfrentan las mujeres el ejercicio de estos derechos y las restricciones que tienen.

## RECOMENDACIONES **SECTOR PÚBLICO**

### **Ámbito normativo:**

- Promover la generación de nueva normativa sobre migración refugio acordes a los principios y derechos constitucionales y de instrumentos internacionales de derechos humanos. En principio, este proceso debe llevar a cabo la Asamblea Nacional, sin embargo se debe tomar en cuenta que, desde el año 2009 han existido iniciativas de proyectos de ley impulsadas por el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, la Secretaría Nacional del Migrante y el Ministerio de Relaciones Exteriores, sin que ninguno de ellos haya sido presentado oficialmente como proyecto de ley.
- Reformulación de instructivos internos del MIDUVI que excluyen a la población refugiada como beneficiaria de los bonos que permiten el acceso a vivienda.
- Iniciar un debate tendiente a la reformulación de la Ley de Seguridad respecto de las limitaciones a la adquisición de tierras en zonas de frontera.

### **Ámbito de política pública:**

- Desde el Ministerio Coordinador de Desarrollo Social debe determinarse la inclusión de la población refugiada, como grupo de atención prioritaria y por tanto como sujeto de los diferentes programas de atención social generados por los ministerios a su cargo, en los que se incluye el MIDUVI.
- De igual manera se sugiere que los gobiernos autónomos descentralizados (Municipios y Gobiernos Provinciales), contemplen a la población refugiada, en la formulación y ejecución de planes de desarrollo local, en especial en los programas de dotación de servicios, entre los cuales estarían los programas de vivienda, así como en los programas de organización urbana y territorial.
- Se recomienda a la Comisión de Transición hacia el Consejo de Igualdad, considerar en sus propuestas de transversalización de género, a la población femenina refugiada en el Ecuador, evidenciando las condiciones de subordinación que comparten con la población ecuatoriana y destacando otras que las pone en desventaja por tener que enfrentar la discriminación por su origen nacional.
- La Superintendencia de Bancos debe generar una resolución con carácter vinculante que impida que las instituciones del sistema financiero excluyan a la población refugiada y solicitante de tal condición de los servicios que ofertan.
- El Consejo de Desarrollo de Nacionalidades y Pueblos del Ecuador (CODENPE) debe incluir dentro de sus propuestas de las políticas a su cargo, sobre eliminación de la discriminación racial la problemática de



las personas afrodescendientes de otras nacionalidades que se encuentran en el Ecuador.

- ▶ Promover y visibilizar las acciones e iniciativas que han favorecido el ejercicio de los derechos de las personas refugiadas y su integración en la población local, como una manera de combatir la discriminación y xenofobia, deconstruyendo los estereotipos que se reproducen en torno a la población colombiana refugiada. Esto puede implementarse aprovechando medios de comunicación, fechas relevantes, eventos y reconocimientos públicos, entre otros.

### **Ámbito institucional:**

- ▶ La Dirección de Refugiados, más allá de su rol de registro y documentación de las personas refugiadas y solicitantes, debe promover el acceso de esta población a derechos de carácter económico y social que facilite su integración en el Ecuador como una solución duradera. Para ello se recomienda, que esta instancia genere espacios de coordinación interinstitucionales con los ministerios respectivos, en los cuales, pueda aportar también la experiencia de los actores de la sociedad civil.
- ▶ Profundizar en procesos de formación y capacitación en derechos humanos, derechos de las personas en movilidad y refugiadas y género dirigidos a los funcionarios de instituciones nacionales y gobiernos autónomos descentralizados, tanto a aquellos que diseñan y deciden política pública, como aquellos que se encuentran en el contacto directo con la población.
- ▶ Las autoridades del Banco Nacional de Fomento deben disponer a los funcionarios de menor jerarquía la operativización de servicios ofertados para personas refugiadas, tales como, apertura de cuentas y el otorgamiento de créditos para compra de tierras productivas.
- ▶ En el país se ha anunciado en estos días la conformación de la Defensoría de Clientes Bancarios, que receptará quejas de usuarios del sistema financiero privado y público. Se sugiere estar al tanto de la implementación de este organismo, para presentar un detalle de las restricciones que tienen las personas refugiadas en el acceso de los servicios financieros.



## SOCIEDAD CIVIL Y COOPERACIÓN INTERNACIONAL:

### ARTICULACIÓN DE INICIATIVAS Y GENERACIÓN DE ESTRATEGIAS EN MATERIA DE DESC

Conformar una mesa de trabajo interinstitucional con el fin de establecer estrategias, de sistematización de información, documentación de casos que reflejen las limitaciones en el ejercicio del derecho a la vivienda y tierra por parte de personas refugiadas, solicitantes y particularmente mujeres de esta población, con el objeto de diseñar una línea de incidencia política y pública. Esta coordinación debería trascender de la ciudad de Quito, e incluir a otras provincias y ciudades.

En este espacio se debería incluir también otros aspectos relacionados con la solución de la documentación, como el ejercicio del derecho al trabajo y la seguridad social. En particular, lo relacionado con número ficticio, en sistema del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social.

Otro aspecto que puede abarcar este espacio la promoción del derecho a la vivienda y la capacitación a mujeres refugiadas y solicitantes, respecto a la legislación nacional relacionada a violencia de género, o que regula el régimen de bienes en sociedad conyugal, unión de hecho, matrimonio, etc.

### DIÁLOGO CON DEFENSORÍA DEL PUEBLO

Dialogar con el Defensor del Pueblo, para que emita la resolución defensorial, en la que esta institución ha venido trabajando, que hace un análisis de la restricción del acceso a los subsidios estatales de vivienda, por parte de personas de otra nacionalidad, a la luz del marco de protección constitucional y local. Si bien la resolución no es vinculante, sin duda puede ser un instrumento de incidencia política.

### GENERACIÓN DE INFORMACIÓN.

Profundizar en el diagnóstico de la situación de mujeres refugiadas y solicitantes de refugio en el Ecuador, para identificar aspectos que provocados por relaciones inequitativas de género, constituyen obstáculos en el ejercicio del derecho a la vivienda y tierra. Esto con el objeto de realizar propuestas concretas a favor de esta población en las instancias encargadas de formular políticas de vivienda y acceso a tierra, así como también en aquellas que tienen como propósito el incluir el enfoque de género en todas las políticas estatales. En este sentido podría hacerse un acercamiento a la Comisión de Transición hacia el Consejo de Igualdad para promover la inclusión, de la variable del refugio en su planificación y agendas de trabajo.

## **FORTALECIMIENTO DEL ENFOQUE DE GÉNERO DENTRO DE LAS ORGANIZACIONES.**

Promover en las organizaciones de la sociedad civil, que ofrecen atención a personas refugiadas, la incorporación del enfoque de género como categoría de análisis, que permita identificar problemáticas particulares que atraviesan las mujeres refugiadas y solicitantes en las relaciones que cotidianamente se reproducen en la sociedad patriarcal y que conllevan violaciones de sus derechos.

## ANEXOS

**CUADRO 1: ENTREVISTAS REALIZADAS A INSTITUCIONES PÚBLICAS**

INSTITUCIÓN	FECHA
<b><i>Gobierno Nacional</i></b>	
Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda.	6 de febrero de 2013
Banco Ecuatoriano de la Vivienda	31 de enero de 2013
Banco Nacional de Fomento	23 de enero de 2013
Defensoría del Pueblo del Ecuador	29 de enero de 2013
<b><i>Gobiernos Autónomos Descentralizados</i></b>	
Gobierno de la Provincia de Pichincha.	23 de enero de 2013
Municipio de Quito (Empresa de Vivienda y Hábitat)	1° de febrero de 2013
Municipio de Esmeraldas	18 de enero de 2013
Gobierno de la Provincia del Carchi	4 de febrero de 2013
Municipio de Huaca	4 de febrero de 2013
Municipio de Montufar	4 de febrero de 2013

**CUADRO 2: ENTREVISTAS REALIZADAS A ORGANIZACIONES DE SOCIEDAD CIVIL Y ORGANISMOS INTERNACIONALES**

INSTITUCIÓN	LUGAR/ES	FECHA
Servicio Jesuita a Refugiados	Tulcán	19 de enero de 2013
	Lago Agrio	5 de febrero de 2013
	Esmeraldas	18 de enero de 2013
HIAS (Hebrew Immigrant Aid Society)	Quito	7 de febrero de 2013
Misión Scalabriniana	Tulcán	4 de febrero de 2013
	Lago Agrio	5 de febrero de 2013
Asylum Access	Lago Agrio	5 de febrero de 2013
Asociación Nueva Vida (Personas inmigrantes y refugiadas colombianas)	Tulcán	19 de enero de 2013
ACNUR (Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados)	Tulcán	4 de febrero de 2013
	Lago Agrio	6 de febrero de 2012

**CUADRO 3: PETICIONES DE INFORMACIÓN PÚBLICA**

INSTITUCIÓN	PRESENTACIÓN	RESPUESTA
Banco Ecuatoriano de la Vivienda	04.Enero-2013	Convocan a una entrevista para proporcionar información.
Banco Ecuatoriano de Fomento	26.Diciembre. 2013	Entregan oficio de respuesta donde se solicita acercarse a las oficinas para acceder a información de los servicios que presta el BNF.  En la entrevista con uno de los funcionarios del Banco, manifiestan que no cuentan con el registro de personas refugiadas que hayan accedido a sus servicios, puesto que al parecer estas no han participado en sus programas.
Banco del Instituto de Seguridad Social	02.Enero-2013	No hay respuesta escrita de la institución. En visita realizada a sus oficinas, el Ing. Nefi Marroquín informa que no se registran personas refugiadas en el uso de los servicios del BIESS.
Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda	04.Enero.2013	Convocan a entrevista con Subsecretaria de Hábitat y Subsecretaria de Vivienda.
Subsecretaria de Tierras y Reforma Agraria del Ministerio de Agricultura	15.Enero.2013	Entregan Oficio Nro.MAGAP-PT-2013-0098-OF, del 28 de Enero de 2013, donde se comunica que el Lic. Francisco Pozo es la persona de contacto encargada de atender la solicitud de información.  En visita realizada a la institución se comunica que no hay personas refugiadas participando en el Proyecto de Plan de Tierras, pero no entregan información por escrito.
Consejo Provincial de Pichincha	02.Enero.2013	No se entrega respuesta escrita por parte de la institución; sin embargo se coordina una entrevista con la Sra. Teresa Vásquez, de la Secretaría de Desarrollo Humano y Ambiente, donde informa que el Consejo no ha realizado proyectos/programas con personas refugiadas, aún así, existe la predisposición para trabajar en el tema.
Municipio de Quito	09. Enero.2013	Convoca a entrevista con Gerenta de Empresa de Vivienda del Municipio de Quito, para proporcionar información.

**CUADRO 4: GRUPO FOCAL EN QUITO**

Fecha: 22 de enero de 2013			
NOMBRE	EDAD	CONDICIÓN	TIEMPO QUE VIVE EN ECUADOR
Jainy	31	Refugiada	11 años
Mireya	28	Negativa en primera instancia	5 años
Marlene	38	Solicitante	11 años
Diana	38	Refugiada reconocida	12 años
Gloria	32	Refugiada reconocida	12 años
Mary	42	Refugiada reconocida	11 años
Marta	28	Negada en primera instancia	1 año
Edelmira	35	Refugiada reconocida	6 años
Constanza	41	Solicitante	2 años
Otras características relevantes del grupo:			
En este grupo focal dos de las participantes son afrodescendientes. Todas habitan en zonas urbanas de Quito.			

**CUADRO 5: GRUPO FOCAL EN ESMERALDAS**

Fecha: 19 de enero de 2013			
NOMBRE	EDAD	CONDICIÓN	TIEMPO QUE VIVE EN ECUADOR
Daysi		Solicitantes	2 años
Ruby		Negativa en primera instancia	7 años
Pastora		Refugiada reconocida	3 años
Daira		Refugiada reconocida	8 años
Esperanza		Solicitante	3 años
Tatiana		Solicitante	9 años
Fanny		Negada en primera instancia	4 años
Otras características relevantes del grupo: Son mujeres afrodescendientes, solo una es mestiza. Cuatro están asentadas en San Lorenzo y tres en la ciudad de Esmeraldas.			

**CUADRO 6: GRUPO FOCAL EN TULCÁN**

Fecha: 19 de enero de 2013

NOMBRE	EDAD	CONDICIÓN	TIEMPO QUE VIVE EN ECUADOR
Andrea	37	Refugiada	5 años
Mariana	27	Refugiada	5 años
Miriam	24	Solicitante	10 años
Lorena	20	Refugiada reconocida	11 años
Yureima	17	Refugiada reconocida	3 años
Milena	32	Refugiada reconocida	4 años
Bety	36	Refugiada reconocida	3 años
Rosa	37	Refugiada reconocida	4 años
Lucia	53	Refugiada reconocida	9 años
Esperanza	56	Solicitante	4 años
Jazmin	36	Refugiada	2 años

Otras características relevantes del grupo:

En este grupo, al menos ocho de las participantes son campesinas y viven en parroquias rurales aledañas a la ciudad de Tulcán. Cuatro mujeres asistieron en compañía de sus parejas (José, Noé, César y Ramiro), por lo que fue necesario adaptar la metodología del taller. De todas, maneras los aportes realizados por los asistentes fueron valiosos y complementaron la información proporcionada por las mujeres.

En el país de origen las participantes mencionan haber vivido en La Victoria, Túqueres y Pasto antes de desplazarse a Ecuador.

Cabe señalar que dos de las participantes eran mujeres indígenas Awá ya que una de ellas fue .

**CUADRO 7: GRUPO FOCAL EN LAGO AGRIO**

Fecha: 5 de febrero de 2013			
NOMBRE	EDAD	CONDICIÓN	TIEMPO QUE VIVE EN ECUADOR
Amparo	31	Refugiada	12 años
Cielo	32	Negada en primera instancia	1 año y medio
Nancy	45	Solicitante	1 año
Diana	32	Refugiada reconocida	9 años
Beatriz	30	Solicitante	1 año y 4 meses
Nereida	24	Refugiada	3 años
Dennise	34	En cambio de visado a una Visa de Amparo	4 años
Otras características relevantes del grupo:			
Las participantes son mujeres que se han desplazado al Ecuador desde Puerto Asís, Puerto Leguisamo y Putumayo. Zonas también de la región oriental amazónica colombiana. Se señala también Cali en dos ocasiones.			
Dos de las participantes son afrodescendientes.			







CONSEJO NORUEGO  
PARA REFUGIADOS

