

Memorando Nro. AN-LTJA-MVDF-2025-001-M  
Quito, D.M., 17 de diciembre de 2025

PARA: Sr. Mtr. Niels Anthonez Olsen Peet  
Presidente de la Asamblea Nacional



No. de trámite:  
475498

Fecha recepción: 2025-12-17 12:26

No. de referencia:

AN-LTJA-MVDF-2025-001-M

Fecha documento: 2025-12-17

Remitente:

Johnny Alfredo Lavayen Tamayo

johnny.lavayen@asambleanacional.gob.ec

Revise el estado de su documento

con el usuario 0911335826 en:

<http://dts.asambleanacional.gob.ec>

Oficio: 1 página  
Anexa: 9 páginas

**ASUNTO:** PRESENTACIÓN PROYECTO DE LEY ORGÁNICA  
REFORMATORIA DE LA LEY ORGÁNICA DE MOVILIDAD HUMANA PARA  
LA REGULACIÓN Y EJECUCIÓN DE PROCESOS DE DEPORTACIÓN  
MASIVA

De mi consideración:

Con un atento saludo, de conformidad con lo dispuesto en el numeral 6 del artículo 120 de la Constitución, así como, el numeral 6 del artículo 9 y artículos 55 y 56 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa, presento ante usted el **PROYECTO DE LEY ORGÁNICA REFORMATORIA DE LA LEY ORGÁNICA DE MOVILIDAD HUMANA PARA LA REGULACIÓN Y EJECUCIÓN DE PROCESOS DE DEPORTACIÓN MASIVA** a fin de que se inicie el procedimiento de Ley y se proceda a la calificación respectiva.

Adjunto la expresión de voluntad y firmas de las legisladoras y legisladores que respaldan la presente iniciativa, así como: la exposición de motivos suficiente, clara y completa; el texto del proyecto de ley; y la respectiva ficha de verificación de ODS.

Con sentimientos de distinguida consideración.

Atentamente,

Johnny Alfredo Lavayen Tamayo  
**ASAMBLEÍSTA**

Diego Fernando Matovelle Vera  
**ASAMBLEÍSTA**

**FICHA DE VERIFICACIÓN DEL CUMPLIMIENTO DE LOS OBJETIVOS  
DE DESARROLLO SOSTENIBLE EN INICIATIVAS LEGISLATIVAS**

Nombre del Proyecto de Ley y/o reforma: PROYECTO DE LEY ORGÁNICA REFORMATORIA DE LA LEY ORGÁNICA DE MOVILIDAD HUMANA PARA LA REGULACIÓN Y EJECUCIÓN DE PROCESOS DE DEPORTACIÓN MASIVA

Proponente de la iniciativa legislativa: JOHNNY ALFREDO LAVAYEN TAMAYO - DIEGO FERNANDO MATOVELLE VERA

**I. NECESIDAD DEL PROYECTO O INICIATIVA LEGISLATIVA**

1. ¿Responde este proyecto de Ley y/o reforma a una necesidad jurídica?

- Suplir la ausencia de regulación o normativa específica

2. ¿Responde este proyecto de Ley y/o reforma a una necesidad programática y/o derecho?

- Movilidad humana

3. ¿Qué normas legales vigentes se verían afectadas o deberían derogarse o reformarse con la aprobación de la norma propuesta?

REFORMAN ARTÍCULO 21, ARTICULO 24 SE AÑADEN DOS ARTICULOS AL 26 Y REFORMA ARTICULO 163 DE LA LEY ORGÁNICA DE MOVILIDAD HUMANA

**II. ALINEACIÓN PROGRAMÁTICA**

4. ¿El ámbito de la propuesta de Ley y/o reforma y sus principios están previstos dentro de los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo?  
¿A qué objetivo del PND se alinea más su contenido?

- Objetivo 1, Mejorar el bienestar social y la calidad de vida de la población, para garantizar el goce efectivo de los derechos y la reducción de las desigualdades.

5. ¿La propuesta de Ley y/o reforma viabiliza, apoya o complementa de alguna manera los Objetivos de Desarrollo Sostenible (Agenda 2030)?  
¿A qué objetivo del Agenda 2030 se alinea más su contenido?

- Objetivo 3, Garantizar una vida sana y promover el bienestar para todos en todas las edades.

- Objetivo 8, Promover el crecimiento económico sostenido, inclusivo y sostenible, el empleo pleno y productivo y el trabajo decente para todos.

- Objetivo 10, Reducir la desigualdad en y entre los países.

- Objetivo 17, Fortalecer los medios de ejecución y revitalizar la alianza mundial para el desarrollo sostenible.

**III. REPERCUSIONES ECONÓMICAS Y PRESUPUESTARIAS**

6. ¿La propuesta de Ley y/o reforma da lugar a alguna carga y/o impacto económico en:

- Ninguno

**IV. REPERCUSIONES SOCIALES**

7. ¿Qué población se vería beneficiada?

- Grupos de atención prioritaria

- Población nacional

Otros: Personas en situación de vulnerabilidad

**V. EFECTOS Y/O REPERCUSIONES POLÍTICAS**

8. ¿Qué función/es y/o entidad/es se encargarán de implementar la propuesta de Ley y/o reforma?

- Función Ejecutiva

- MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES Y MOVILIDAD HUMANA

9. ¿Es posible identificar posibles efectos secundarios negativos, conflictividad o consecuencias no deseadas de su propuesta?

NO

**PROYECTO DE LEY ORGÁNICA REFORMATORIA DE LA LEY ORGÁNICA  
DE MOVILIDAD HUMANA PARA LA REGULACIÓN Y EJECUCIÓN DE  
PROCESOS DE DEPORTACIÓN MASIVA**

**Proponentes: Johnny Alfredo Lavayen Tamayo y Diego Fernando Matovelle Vera**

**EXPOSICIÓN DE MOTIVOS**

La movilidad humana constituye un eje esencial de protección de derechos en el ordenamiento jurídico ecuatoriano y un componente estructural de la convivencia social en el país. La Constitución de la República reconoce el derecho a migrar, la igualdad sin discriminación por condición migratoria, la protección de nuestros connacionales en el exterior, la prohibición de criminalización por movilidad y la obligación del Estado de garantizar una reintegración digna y segura.

Estos principios, recogidos principalmente en los artículos 40, 35 y 416 numeral 7 de la Constitución de la República del Ecuador, imponen al Estado un deber reforzado de protección y acción frente a situaciones de retorno masivo, forzado o desarrolladas en contextos de especial vulnerabilidad. Este deber se manifiesta en la necesidad de adaptar el marco normativo vigente, como la Ley Orgánica de Movilidad Humana, a los nuevos desafíos planteados por la deportación masiva, un fenómeno que ha cobrado relevancia a nivel mundial.

En los primeros meses del año 2025, el Ecuador ha experimentado un incremento sin precedentes en los procesos de deportación masiva ejecutados por los Estados Unidos de América. Entre enero y marzo de 2025, más de dos mil ecuatorianas y ecuatorianos fueron retornados por vía aérea en procedimientos de remoción acelerada. En un solo día, arribaron a Guayaquil dos vuelos con más de doscientas personas ecuatorianas deportadas. Este fenómeno ha puesto de manifiesto la necesidad urgente de una intervención estatal eficaz y coordinada.<sup>1</sup>

Este impacto resulta especialmente significativo en provincias con altos índices históricos de emigración. De acuerdo con datos oficiales del Censo de Población y Vivienda 2022, las provincias de Azuay y Cañar registran tasas de emigración del 2,81 % y 3,88 % respectivamente, concentrando una parte relevante de la población ecuatoriana que ha migrado principalmente hacia los Estados Unidos de América. La llegada simultánea y forzada de personas retornadas a estos territorios genera presiones adicionales sobre las economías locales, los sistemas de protección social y las redes familiares, profundizando escenarios de vulnerabilidad que requieren respuestas estatales diferenciadas y urgentes.<sup>2</sup>

Como se documenta en estudios de migración forzada, los procesos de deportación masiva constituyen eventos críticos de movilidad humana que requieren la activación inmediata de mecanismos estatales de protección reforzada.<sup>3</sup>

<sup>1</sup> Organización Internacional para las Migraciones. (2024). *Gestión de retornos y reintegración en contextos de movilidad humana forzada*. OIM.

<sup>2</sup> Instituto Nacional de Estadística y Censos. (2022). *Censo de Población y Vivienda 2022*. INEC, Ecuador.

<sup>3</sup> García Zamora, R. (2018). *Migración forzada y políticas de retorno en América Latina*. Revista Latinoamericana de Estudios Migratorios.



# ASAMBLEA NACIONAL

REPÚBLICA DEL ECUADOR

El fenómeno de la deportación masiva, tal como ha sido conceptualizado en la doctrina especializada en movilidad humana y migración forzada, implica un retorno involuntario, colectivo y urgente, generalmente acompañado de violaciones de derechos humanos, precariedad emocional, ruptura de redes sociales y pérdida de patrimonio económico.<sup>4</sup>

La Organización Internacional para las Migraciones ha señalado que estos procesos constituyen eventos críticos de movilidad humana que requieren la activación inmediata de mecanismos estatales de protección reforzada.<sup>5</sup>

En este contexto, el Ecuador ha activado protocolos interinstitucionales de recepción y asistencia humanitaria que involucran a la Cancillería, el Ministerio de Inclusión Económica y Social, el Ministerio de Salud Pública, el Servicio Nacional de Gestión de Riesgos, la Cruz Roja y otros organismos estatales y multilaterales. Sin embargo, la magnitud del fenómeno ha demostrado que el marco legal vigente, la Ley Orgánica de Movilidad Humana, carece de disposiciones específicas que regulen situaciones de deportación masiva, sus particularidades, sus riesgos y la necesidad de mecanismos diferenciados de atención.

La Ley Orgánica de Movilidad Humana reconoce derechos para las personas retornadas y prevé medidas de reintegración social y económica. No obstante, su diseño responde al retorno voluntario o individual, no al retorno compulsivo y colectivo derivado de acciones migratorias de terceros Estados. De ahí que resulte insuficiente para enfrentar los desafíos que plantea este fenómeno. Entre los vacíos identificados se encuentran:

1. La ausencia de un concepto legal de deportación masiva, que permita activar protocolos especiales de protección.
2. La falta de procedimientos acelerados de regularización documental, atención inmediata y derivación institucional.
3. La inexistencia de medidas de acción afirmativa y programas de reintegración diferenciada para personas deportadas en contextos traumáticos.
4. La debilidad del marco de cooperación internacional frente a medidas unilaterales que afectan a miles de ecuatorianas y ecuatorianos.
5. La insuficiencia de herramientas legales para exigir la observancia de estándares internacionales de derechos humanos, especialmente cuando existen indicios de tratos degradantes, separación familiar y falta de debido proceso.

La doctrina en migración forzada señala que, en contextos de expulsiones colectivas, el Estado debe operar bajo un principio de protección reforzada, el cual obliga a adoptar medidas normativas amplias, inmediatas y estandarizadas.<sup>6</sup> De igual modo, la Organización Internacional para las Migraciones sostiene que la gestión estatal de

<sup>4</sup> Betts, A., & Collier, P. (2017). *Refuge: Transforming a Broken Refugee System*. Oxford University Press

<sup>5</sup> Organización Internacional para las Migraciones. (2023). *Marco de gobernanza de la migración y gestión de retornos*. OIM.

<sup>6</sup> Goodwin-Gill, G. S. (2021). *The Refugee in International Law* (4th ed.). Oxford University Press.



# ASAMBLEA NACIONAL

## REPÚBLICA DEL ECUADOR

personas retornadas en contextos de deportación masiva debe basarse en la tríada: asistencia inmediata, estabilización psicosocial e integración sostenible.<sup>7</sup>

La presente Propuesta de Ley incorpora los estándares doctrinarios e internacionales mencionados, y atiende la necesidad inminente de contar con un régimen legal específico, de carácter orgánico, que regule la atención integral a ecuatorianas y ecuatorianos retornados por deportación masiva.

### ASAMBLEA NACIONAL

#### EL PLENO

#### CONSIDERANDO:

Que el Artículo 1 de la Constitución de la República del Ecuador menciona: “El Ecuador es un Estado constitucional de derechos y justicia, social, democrático, soberano, independiente, unitario, intercultural, plurinacional y laico. Se organiza en forma de república y se gobierna de manera descentralizada. La soberanía radica en el pueblo, cuya voluntad es el fundamento de la autoridad, y se ejerce a través de los órganos del poder público y de las formas de participación directa previstas en la Constitución. Los recursos naturales no renovables del territorio del Estado pertenecen a su patrimonio inalienable, irrenunciable e imprescriptible.”;

Que la Constitución de la República del Ecuador en el Artículo 3, numeral 1 determina que: “1. Garantizar sin discriminación alguna el efectivo goce de los derechos establecidos en la Constitución y en los instrumentos internacionales, en particular la educación, la salud, la alimentación, la seguridad social y el agua para sus habitantes.”;

Que el artículo 40 de la Constitución de la República del Ecuador establece que “Se reconoce a las personas el derecho a migrar. No se identificará ni se considerará a ningún ser humano como ilegal por su condición migratoria”, y dispone que el Estado desarrollará acciones para el ejercicio de los derechos de las personas ecuatorianas en el exterior, cualquiera sea su condición migratoria;

Que el artículo 84 de la Constitución de la República del Ecuador dispone que 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 a aquellos que sean necesarios para garantizar la dignidad del ser humano y de las comunidades, pueblos y nacionalidades;

---

<sup>7</sup> Organización Internacional para las Migraciones. (2022). *Manual de reintegración sostenible para personas migrantes retornadas*. OIM.



# ASAMBLEA NACIONAL

REPÚBLICA DEL ECUADOR

Que el artículo 392 de la Constitución de la República del Ecuador dispone que el Estado ecuatoriano diseñará, ejecutará, evaluará y controlará las políticas públicas en materia de movilidad humana, a través del órgano rector correspondiente, garantizando el ejercicio de derechos y la atención integral de las personas en situación de movilidad;

Que el artículo 2 de la Ley Orgánica de Movilidad Humana establece los principios que rigen la movilidad humana, entre ellos la ciudadanía universal, la protección de derechos humanos, la corresponsabilidad institucional y la prohibición de criminalización de la migración;

Que el artículo 21 de la Ley Orgánica de Movilidad Humana dispone que se considerarán en situación de vulnerabilidad las personas ecuatorianas en movilidad humana afectadas por políticas migratorias o por decisiones adoptadas por Estados de destino que incidan de manera directa en el ejercicio de sus derechos;

Que el artículo 24, numeral 8, de la Ley Orgánica de Movilidad Humana establece como atribución de las oficinas consulares velar por el respeto a la dignidad, integridad y debido proceso de las personas ecuatorianas sometidas a procesos de deportación, expulsión u otras circunstancias de retorno forzado;

Que el artículo 25 de la Ley Orgánica de Movilidad Humana reconoce a la persona ecuatoriana retornada, incluyendo aquella cuyo retorno se produce de manera forzada;

Que el artículo 33.A de la Ley Orgánica de Movilidad Humana dispone que el Estado Ecuatoriano fomentará políticas en el sector público y privado destinadas a la creación de ofertas laborales para las personas ecuatorianas retornadas al Ecuador, especialmente en aquellos casos que el retorno ha sido por situaciones de vulnerabilidad; y,

En ejercicio de las atribuciones conferidas por los artículos 120, número 6 de la Constitución de la República y 9, número 6 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa, expide la siguiente:

## LEY ORGÁNICA REFORMATORIA DE LA LEY ORGÁNICA DE MOVILIDAD HUMANA PARA LA REGULACIÓN Y EJECUCIÓN DE PROCESOS DE DEPORTACIÓN MASIVA

**Artículo 1.-** Agrégase a continuación del numeral 13 del artículo 21 de la Ley Orgánica de Movilidad Humana el siguiente numeral:

“14. Haber sido retornada al Ecuador como consecuencia de procesos de deportación masiva ejecutados por otros Estados, que generen una afectación colectiva de derechos y una situación de vulnerabilidad.”

**Artículo 2. –** Sustitúyese el numeral 8 del artículo 24 de la Ley Orgánica de Movilidad Humana, por el siguiente:



# ASAMBLEA NACIONAL

## REPÚBLICA DEL ECUADOR

“8. Velar por el respeto del derecho a la dignidad, integridad personal y al debido proceso de las personas ecuatorianas sometidas a procesos de deportación, incluidos aquellos que se realicen de manera colectiva o masiva, en el marco de las competencias que correspondan a las entidades del Estado.”

**Artículo 3.** – Agrégase a continuación Artículo 26 de la Ley Orgánica de Movilidad Humana, los siguientes artículos:

**“Artículo 26.A.- Retorno forzado en contextos de deportación masiva.** Cuando el retorno forzado de personas ecuatorianas se produzca de manera colectiva como resultado de procesos de deportación masiva ejecutados por otros Estados, dichas personas se considerarán comprendidas dentro del tipo de retorno forzado previsto en el artículo 26 de esta Ley.

En estos casos, el Estado ecuatoriano adoptará medidas reforzadas y diferenciadas de protección y atención integral, sin perjuicio de los derechos y beneficios reconocidos a la persona ecuatoriana retornada, que comprenderán, de manera prioritaria, mecanismos acelerados de regularización y actualización documental, atención especializada en salud mental y apoyo psicosocial, programas específicos de reintegración social, educativa y productiva, así como asesoría legal gratuita para la restitución de derechos vulnerados durante el proceso de retorno.”

**“Art. 26.B.- Sistema de monitoreo y seguimiento en casos de deportación masiva.** En los casos de retorno forzado que se produzcan de manera colectiva como resultado de procesos de deportación masiva ejecutados por otros Estados, el Estado ecuatoriano, a través de la autoridad rectora en materia de movilidad humana y en coordinación con las entidades competentes, implementará un sistema de monitoreo, registro, denuncia y seguimiento de dichos procesos, con el fin de garantizar el respeto de los estándares internacionales de derechos humanos y prevenir tratos crueles, inhumanos o degradantes durante el retorno.”

**Artículo 4.** – Añádese a continuación del número 14 del Artículo 163 de la Ley Orgánica de Movilidad Humana, el siguiente texto:

“15. Promover acuerdos de cooperación bilateral y multilateral con otros países, especialmente con aquellos que implementan políticas de deportación masiva, con el fin de asegurar el retorno ordenado, voluntario y digno de las personas migrantes, respetando sus derechos y bienestar.”

### DISPOSICIÓN GENERAL

**ÚNICA.** Las disposiciones previstas en la presente Ley serán aplicadas por el Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana, como autoridad rectora en materia de movilidad humana, en coordinación con las instituciones del Estado que, conforme a sus competencias legales, intervienen en los procesos de retorno, protección, asistencia y reintegración de personas ecuatorianas retornadas.



# ASAMBLEA NACIONAL

REPÚBLICA DEL ECUADOR

Para su cumplimiento, dichas instituciones deberán adoptar medidas de coordinación interinstitucional, optimización de procedimientos, priorización de la atención y articulación de los servicios ya previstos en la normativa vigente, utilizando los recursos humanos, técnicos y financieros existentes, sin generar nuevas partidas ni incremento del gasto público.

## DISPOSICIONES TRANSITORIAS

**PRIMERA.** El Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana adecuará sus protocolos vigentes en un plazo máximo de 180 días de publicada la presente Ley en el Registro Oficial, para incorporar procedimientos específicos de atención a personas retornadas por deportación masiva, sin necesidad de recursos adicionales.

**SEGUNDA.** Las instituciones del Estado con competencias en materia de movilidad humana, comunicación institucional y desarrollo social, en particular el Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana, el Ministerio de Desarrollo Humano, Ministerio de Trabajo y los gobiernos autónomos descentralizados, en el ámbito de sus atribuciones, incorporarán, en un plazo máximo de ciento ochenta (180) días contados desde la publicación de la presente Ley en el Registro Oficial, contenidos informativos y de sensibilización sobre procesos de reintegración social y prevención de la estigmatización de personas ecuatorianas retornadas por deportación masiva, dentro de las campañas informativas, educativas o comunicacionales que se encuentren en ejecución.

La implementación de esta disposición se realizará mediante la adecuación de contenidos y la coordinación interinstitucional, utilizando los recursos humanos, técnicos y financieros existentes, sin generar nuevas obligaciones presupuestarias ni incremento del gasto público.

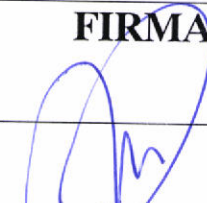



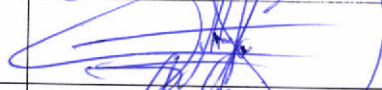
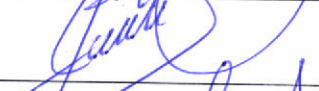



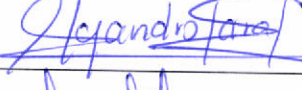




## DISPOSICIÓN FINAL




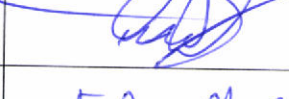
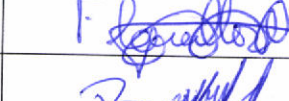



**ÚNICA.-** La presente Ley entrará en vigor a partir de la fecha de su publicación en el Registro Oficial.

Dada en el Distrito Metropolitano de Quito, a los .... días del mes .... De .....



**FIRMAS DE APOYO PROYECTO DE LEY ORGÁNICA  
REFORMATORIA DE LA LEY ORGÁNICA DE  
MOVILIDAD HUMANA PARA LA REGULACIÓN Y  
EJECUCIÓN DE PROCESOS DE DEPORTACIÓN  
MASIVA**

| ASAMBLEÍSTA           | CÉDULA       | FIRMA   |
|-----------------------|--------------|---|
| Xavier Cepeda         | 171299987-7. |    |
| Juan Fernando Ruiz    | 172151326-3  |    |
| Victoria Quintana     | 1203575616   |    |
| Juan Luis Steen       | 091450446-9  |   |
| Milton Alessi Flores  | 2000054730   |  |
| Jorge E. Chacón C.    | 0906718135   |  |
| Diego Franco          | 1307482321   |  |
| Ruthaly Farinango D   | 1755815998   |  |
| Carolina Escobar G.   | 185000700-9  |  |
| Alejandro Lara Pérez  | 1903707965   |  |
| Karolina Duñán        | 0802481548   |  |
| Christopher Jaramillo | 1718881202   |  |
| Camila Cueva Toro     | 0550102917   |  |
| Andrés Guschmer Tamay | 0908456049   |  |

| ASAMBLEÍSTA             | CÉDULA     | FIRMA   |
|-------------------------|------------|---|
| Miguel Jansen           | 9676 2322  |    |
| Jorge Luis Guerrero B.  | 1104548170 |    |
| Adrián Castro           | 0107194492 |    |
| Eckehner Recalde        | 788624502  |    |
| Francisco Carallo       | 0923364152 |    |
| Besibell Mendoza Tbarra | 1310790384 |    |
| Graciela Ramirez        | 1103948814 |   |
| Koblaier Pacheco H      | 0706438041 |  |
|                         |            |   |
|                         |            |   |
|                         |            |   |
|                         |            |   |
|                         |            |   |
|                         |            |   |
|                         |            |   |