

**INFORME TÉCNICO-JURÍDICO NO VINCULANTE
No.- 004-INV-CGUTL-AN-2026**

Quito, D.M., 14 de enero de 2026

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

Nombre del Proyecto: “Proyecto de Ley Orgánica Reformatoria de la Ley Orgánica de Movilidad Humana para la Regulación y Ejecución de Procesos de Deportación Masiva”

I. ANTECEDENTES Y OBJETIVO DEL INFORME

Con fecha 07 de enero de 2026, los asambleístas Johnny Alfredo Lavayen Tamayo y Diego Fernando Matovelle Vera, remitieron mediante Memorando Nro. AN-LTJA-MVDF-2026-0001-M, al magíster Niels Anthonez Olsen Peet, Presidente de la Asamblea Nacional, el “Proyecto de Ley Orgánica Reformatoria de la Ley Orgánica de Movilidad Humana para la Regulación y Ejecución de Procesos de Deportación Masiva”, al cual adjunta la Ficha de Verificación del Cumplimiento de Objetivos de Desarrollo Sostenible en Iniciativas Legislativas, conforme lo determinan los artículos 55 y 56 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa.

La Secretaría General de la Asamblea Nacional, mediante Memorando Nro. AN-SG-2026-0154-M, de fecha 09 de enero de 2026, solicitó se proceda con la elaboración del Informe Técnico-jurídico No Vinculante por parte de la Unidad Técnica Legislativa, previo a la calificación del Consejo de Administración Legislativa y, de manera independiente, se entregue un documento que contenga un Extracto del referido Proyecto de Ley.

La Unidad de Técnica Legislativa con el propósito de dar cumplimiento con lo dispuesto en el Artículo 112 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa, mediante Memorando Nro. AN-CGTL-2026-0013-M, de fecha 12 de enero de 2026, solicitó a la Secretaría General de la Asamblea Nacional remitir la certificación de principalización del asambleísta Diego Fernando Matovelle Vera como uno de los proponentes del “Proyecto de Ley Orgánica Reformatoria de la Ley Orgánica de Movilidad Humana para la Regulación y Ejecución de Procesos de Deportación Masiva”, conforme detalle establecido en el Anexo respectivo del Memorando Nro. AN-SG-2026-0154-M, que contiene los memorandos Nros. AN-LTJA-MVDF-2026-001-M de fecha 07 de enero de 2026, con número de trámite 476064 y AN-AAAE-2025-0097-M de fecha 31 de diciembre de 2025, para continuar con el trámite correspondiente.

La Secretaría General de la Asamblea Nacional mediante Memorando Nro. AN-SG-2026-0181-M de fecha 12 de enero de 2026 pone en conocimiento a la Unidad de Técnica Legislativa lo siguiente:

(...) Con Memorando Nro. AN-AAAE-2025-0097-M de fecha 31 de diciembre de 2025, suscrito por la As. Annabella Emma Azin Arce, en el cual manifestó:

“(...) de conformidad con lo dispuesto en el artículo 114 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa, me permito solicitar, de manera atenta y comedida, se me conceda licencia sin remuneración desde el 05 hasta el 07 de enero de 2026.

En virtud de lo expuesto, solicito se disponga la principalización de mi asambleísta suplente, doctor Diego Fernando Matovelle Vera, portador de la cédula de ciudadanía N.º 0103789624, durante el período señalado. (...)”.

En la **HOJA DE RUTA** del memorando Nro. **AN-AAAE-2025-0097-M**, el despacho de Presidencia, dispone: “Estimado Secretario General, aprobado, proceder con trámite correspondiente, conforme normativa legal vigente”.

Con Memorando Nro. **AN-SG-2025-5258-M**, de fecha **31 de diciembre de 2025**, la Secretaría General **NOTIFICÓ** a la Administración General con la solicitud de Licencia sin Remuneración y Principalización en relación al requerimiento inserto en el memorando y la hoja de ruta de referencia, para los fines administrativos correspondientes.

Por lo expuesto, debo indicar que, el Asambleísta Diego Fernando Matovelle Vera, Suplente de la As. Annabella Azín Arce, Asambleísta Nacional, se principalizó de conformidad con el periodo señalado en el Memorando Nro. AN-AAAE-2025-0097-M y en la HOJA de RUTA del memorando de referencia, que se adjunta.

Con estos antecedentes, el objetivo del presente Informe Técnico-jurídico No Vinculante es realizar el análisis de cumplimiento de los requisitos previstos en los artículos 134, 135, 136 y 301 de la Constitución de la República y 54 y 56 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa.

II. ATRIBUCIONES DE LA UNIDAD DE TÉCNICA LEGISLATIVA

La Unidad de Técnica Legislativa, tiene la atribución de asesorar en el área de técnica legislativa y parlamentaria y acompañar el proceso de creación de las normas, cuando así lo requieran el Consejo de Administración Legislativa, las comisiones especializadas y el Pleno de la Asamblea Nacional; y, el elaborar informes técnico-jurídicos, en virtud de los artículos 30 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa; 22 del Reglamento Orgánico Funcional de la Asamblea Nacional; y, el Reglamento de Técnica Legislativa aprobado mediante Resolución CAL-2019-2021-419, de fecha 18 de febrero de 2021.

III. VERIFICACIÓN Y ANÁLISIS DEL CUMPLIMIENTO DE LOS REQUISITOS

3.1 Iniciativa Legislativa

El Proyecto de Ley ha sido propuesto por los asambleístas Johnny Alfredo Lavayen Tamayo y Diego Fernando Matovelle Vera, con el respaldo de quince asambleístas, que corresponde al 10 % de los miembros de la Asamblea Nacional, razón por la cual cumplen con lo exigido en los artículos 134, número 1 de la Constitución de la República del Ecuador y 54, número 1 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa.

La facultad de presentar proyectos de ley en este caso, sí les corresponde a los asambleístas Johnny Alfredo Lavayen Tamayo y Diego Fernando Matovelle Vera, en razón de que no crea, modifica o suprime impuestos, tampoco aumenta el gasto público o modifica la división político-administrativa del país; por lo que, es coherente con lo establecido en los artículos 135 y 301 de la Constitución de la República del Ecuador.

3.2 Una sola materia (Principio de Unidad de Materia)

El Artículo 136 de la Constitución determina los requisitos para la presentación de los proyectos de ley, entre aquellos el relacionado a la unidad de la materia.

Revisada la Exposición de Motivos, así como el articulado, se concluye que este Proyecto de Ley se refiere a una sola materia: **Movilidad Humana**. En consecuencia, **CUMPLE** con lo estipulado en los artículos 136 de la Constitución de la República y 56, número 1, de la Ley Orgánica de la Función Legislativa.

3.3 Exposición de motivos, considerandos y articulado

El “Proyecto de Ley Orgánica Reformatoria de la Ley Orgánica de Movilidad Humana para la Regulación y Ejecución de Procesos de Deportación Masiva” contiene: Exposición de Motivos, diez considerandos, cuatro artículos, una disposición general, dos disposiciones transitorias y una disposición final. Por lo tanto, **CUMPLE** con lo señalado en los artículos 136 de la Constitución de la República y 56, número 2 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa.

3.4 Expresión clara de los artículos que con la nueva Ley se derogarían o se reformarían

El Proyecto de Ley en mención, contiene la determinación clara y precisa de los artículos vigentes que se van a reformar o derogar. En consecuencia, **CUMPLE** con lo señalado en los artículos 136 de la Constitución de la República y el 56, número 3 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa.

3.5 Ficha de verificación del cumplimiento de los objetivos de Desarrollo Sostenible en Iniciativas Legislativas

El Artículo 55 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa determina que toda iniciativa legislativa contará con una ficha de verificación en la que se justificará la alineación de la normativa propuesta con el Plan Nacional de Desarrollo y los Objetivos de Desarrollo Sostenible. El Reglamento respectivo establecerá el formato de la ficha de verificación, así como su proceso de presentación.

Por ende, el Proyecto de Ley **CUMPLE** con lo estipulado en los artículos 55 y 56 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa y 18 y 19 del Reglamento del Sistema de Seguimiento y Evaluación de la Ley.

3.6 Carácter orgánico u ordinario del Proyecto de Ley

De acuerdo con el Artículo 133 de la Constitución de la República, las leyes pueden ser orgánicas y ordinarias. Serán leyes orgánicas: 1. Las que regulen la organización y funcionamiento de las instituciones creadas por la Constitución; 2. Las que regulen el ejercicio de los derechos y garantías constitucionales; 3. Las que regulen la organización, competencias, facultades y funcionamiento de los gobiernos autónomos descentralizados; y, 4. Las relativas al régimen de partidos políticos y al sistema electoral. Las demás serán leyes ordinarias, que no podrán modificar ni prevalecer sobre una ley orgánica.

Con fundamento en la disposición constitucional citada, el “Proyecto de Ley Orgánica Reformatoria de la Ley Orgánica de Movilidad Humana para la Regulación y Ejecución de Procesos de Deportación Masiva” se presenta como una norma de carácter orgánico. Por lo tanto, la categoría normativa estaría adecuadamente propuesta.

3.7 Síntesis de Verificación de requisitos

REQUISITOS	VERIFICACIÓN DE CUMPLIMIENTO
Iniciativa Legislativa Proponentes: Asambleístas Johnny Alfredo Lavayen Tamayo y Diego Fernando Matovelle Vera.	CUMPLE
Una sola materia (Principio de Unidad de Materia)	CUMPLE
Exposición de motivos, considerandos y articulado	CUMPLE
Expresión clara de los artículos que con la nueva Ley se derogarían o se reformarían.	CUMPLE
Ficha de verificación del cumplimiento de los objetivos de Desarrollo Sostenible en Iniciativas Legislativas	CUMPLE
Carácter orgánico u ordinario del Proyecto de Ley	CUMPLE

IV. ANÁLISIS TÉCNICO-JURÍDICO

4.1 Concordancia con la Constitución de la República, legislación internacional vinculante, sentencias de la Corte Constitucional y de la Corte Interamericana de Derechos Humanos y Afectaciones a Derechos y Garantías Constitucionales; y, Normas legales vigentes que serían incompatibles, que se verían afectadas o deberían derogarse o reformarse con la aprobación de la norma propuesta

A partir de la vigencia de la Constitución del año 2008, el Estado ecuatoriano asumió como obligación fundamental, alcanzar el pleno goce y ejercicio de los derechos humanos de las y los ecuatorianos y ecuatorianas, así como de las personas extranjeras en el país, los cuales no solamente son los reconocidos en esta Norma Fundamental o en los Tratados Internacionales, sino principalmente son aquellos, que, a pesar de no estar escritos, son básicos para la vida de un ser humano en dignidad.

Para comprender la intención de la Propuesta Normativa, resulta importante ejecutar un análisis a partir de la Exposición de Motivos del Proyecto de Ley, pues conforme lo ha precisado la Corte Constitucional mediante Sentencia Nro. 32-21-IN/21 y acumulado de 11 de agosto de 2021, a más de constituir un requisito constitucional, esta permite identificar las razones de sustento y justificación para la existencia de la Norma Propuesta. Así, los Proponentes indican que:

(...) 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. De igual modo, la Organización Internacional para las Migraciones sostiene que la gestión estatal de

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

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.

En tal sentido, cabe indicar que el Proyecto de Ley parte de una finalidad legítima, reconocer y atender situaciones de vulnerabilidad que afectan a personas ecuatorianas retornadas como consecuencia de procesos de deportación masiva ejecutados por otros Estados, incorporando medidas de protección, asistencia, monitoreo y cooperación internacional.

Desde una perspectiva de política pública, el enfoque de protección reforzada, reintegración social y atención psicosocial es consistente con el principio de dignidad humana y con el deber estatal de protección de nacionales en el exterior y personas retornadas.

La Propuesta Normativa parte de que la garantía de los derechos humanos no se agota en el ámbito territorial interno, sino que se proyecta también hacia escenarios extraterritoriales o derivados de actuaciones de otros Estados, en los que el Ecuador mantiene obligaciones positivas de protección, asistencia y restitución de derechos. Esta concepción se encuentra respaldada por los artículos 3 número 1 y 11 números 3, 8 y 9 de la Constitución de la República del Ecuador, que imponen al Estado el deber ineludible de respetar y garantizar los derechos humanos sin discriminación y de adoptar medidas necesarias para hacerlos efectivos.

En este marco, la Propuesta de Ley se articula de manera coherente a un conjunto de derechos y principios constitucionales estrechamente vinculados con la movilidad humana. El derecho a migrar y el principio de no criminalización, previstos en el Artículo 40 de la Constitución de la República del Ecuador, constituyen el eje estructural de la propuesta, en tanto rechazan cualquier aproximación punitiva o estigmatizante hacia las personas migrantes. A ello se suma la centralidad de la dignidad humana como fundamento del orden constitucional contenido en el Artículo 66, número 2, así como el derecho a la integridad personal previsto en el Artículo 66, número 3, que adquieren especial relevancia frente a contextos de deportaciones masivas caracterizados, en muchos casos, por tratos degradantes, violencia institucional o afectaciones psicológicas severas.

Asimismo, la Propuesta Normativa se conecta de forma directa con las garantías del debido proceso y la tutela judicial efectiva, en la medida en que reconoce que los procesos de deportación, incluso cuando son ejecutados por otros Estados, pueden implicar vulneraciones graves a estas garantías. El principio de igualdad y no discriminación, particularmente frente a la estigmatización por condición migratoria, se erige como otro pilar esencial de la reforma, al impedir que las

personas retornadas por deportación masiva sean tratadas como sujetos de menor protección jurídica.

El enfoque de protección reforzada a personas en situación de vulnerabilidad atraviesa transversalmente el Proyecto de Ley, al reconocer que la deportación masiva produce una afectación colectiva de derechos que coloca a las personas retornadas en una situación de especial fragilidad social, económica y emocional.

El Proyecto de Ley presenta concordancia con el bloque de constitucionalidad ampliado, entendido como el conjunto de normas internacionales de derechos humanos ratificadas por el Ecuador que, conforme al Artículo 417 de la Constitución de la República del Ecuador, forman parte del ordenamiento jurídico interno y gozan de aplicación directa y preferente. Entonces, se configura como un instrumento de adecuación interna a estándares internacionales consolidados en materia de movilidad humana y protección de personas migrantes.

En el ámbito jurídico internacional, la incorporación de medidas de protección reforzada para personas ecuatorianas retornadas en contextos de deportación masiva se relaciona directamente con el derecho a la integridad personal consagrado en el Artículo 5 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, en tanto reconoce el impacto físico, psicológico y moral que estos procesos suelen generar. Asimismo, la referencia expresa al respeto del debido proceso y a la dignidad de las personas deportadas se articula con los artículos 7 y 8 de la Convención, que garantizan la libertad personal y las debidas garantías judiciales, incluso frente a actuaciones administrativas o migratorias.

De especial relevancia resulta la concordancia con el artículo 22, números 8 y 9 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, que prohíben de manera categórica las expulsiones colectivas y establecen garantías mínimas en los procesos de expulsión.

Cabe mencionar que, el Proyecto de Ley no introduce ni legitima prácticas de deportación masiva; por el contrario, parte del reconocimiento de que dichas prácticas, ejecutadas por otros Estados, pueden constituir violaciones graves de derechos humanos. En este sentido, la reforma asumiría una posición coherente con el derecho interamericano al reconocer los efectos lesivos de estas expulsiones y al imponer al Estado ecuatoriano obligaciones de protección, asistencia y restitución de derechos frente a sus nacionales afectados.

Lo mencionado se refuerza con lo estipulado el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, particularmente con los artículos 2, 7 y 13. El deber estatal de garantizar derechos sin discriminación, la prohibición de tratos crueles, inhumanos o degradantes y las garantías frente a la expulsión de extranjeros encuentran un correlato normativo en las disposiciones que prevén atención psicosocial, asesoría legal y mecanismos de monitoreo en contextos de retorno forzado colectivo. De esta manera, se exige a los Estados adoptar medidas positivas para prevenir y reparar violaciones de derechos humanos, incluso cuando estas se originan fuera de su territorio.

Igualmente significativa es la concordancia con la Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares, en particular con su Artículo 22, que prohíbe las expulsiones colectivas y exige garantías individuales en los procesos de expulsión. Al reconocer a las personas retornadas por deportación masiva como sujetos de protección reforzada.

Asimismo, la Propuesta Normativa estaría en armonía con los Principios y Directrices de las Naciones Unidas sobre Derechos Humanos en las Fronteras Internacionales, los cuales enfatizan la obligación de los Estados de prevenir abusos, garantizar mecanismos de denuncia y asegurar un trato digno y humano a las personas en movilidad.

Desde la perspectiva de la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, la Propuesta Normativa mantiene una coherencia directa y sustantiva con los estándares desarrollados por dicho tribunal. En el caso *Nadege Dorzema y otros vs. República Dominicana*, la Corte estableció la prohibición absoluta de las expulsiones colectivas y el deber de los Estados de proteger a las personas afectadas por prácticas sistemáticas de deportación. De igual manera, en el caso *Personas dominicanas y haitianas expulsadas vs. República Dominicana*, la Corte IDH enfatizó la obligación de garantizar el debido proceso individual incluso en contextos de expulsiones masivas.

Las Opiniones Consultivas OC-18/03 y OC-21/14 refuerzan esta concordancia. La primera desarrolla el principio de igualdad y no discriminación por condición migratoria, mientras que la segunda establece la obligación de brindar protección reforzada en contextos de movilidad humana y retorno forzado. Ambos estándares se reflejan de manera transversal al rechazar la estigmatización y promover un enfoque diferenciado de protección frente a situaciones de vulnerabilidad colectiva.

En cuanto al análisis del Proyecto de Ley no introduce un nuevo régimen de movilidad ni altera la arquitectura normativa vigente sobre el retorno de personas ecuatorianas. Su objetivo central es visibilizar y regular una situación fáctica específica y diferenciada, el retorno forzado colectivo derivado de deportaciones masivas ejecutadas por otros Estados, fenómeno que genera afectaciones simultáneas de derechos y condiciones agravadas de vulnerabilidad que no pueden ser abordadas adecuadamente desde un enfoque exclusivamente individual.

En este marco, la iniciativa no desconoce el concepto legal de persona ecuatoriana retornada previsto en el Artículo 25 de la Ley Orgánica de Movilidad Humana, el cual ya incorpora expresamente el retorno forzado y reconoce la vulnerabilidad como criterio habilitante para el acceso a derechos y beneficios. La reforma desarrolla este concepto, al identificar a la deportación masiva como una hipótesis cualificada de retorno forzado y como una fuente objetiva de vulnerabilidad colectiva, que podría ser plenamente compatible con el número 2 del citado Artículo 25.

Este desarrollo normativo resulta particularmente relevante frente al requisito de permanencia mínima de dos años en el exterior. Para quienes cumplen dicho requisito y retornan como consecuencia de deportaciones masivas, el reconocimiento de la condición de persona retornada se mantiene incólume, activándose adicionalmente un régimen de protección reforzada. En cambio, para quienes no alcanzaron ese período de permanencia, la reforma no elimina ni relativiza el requisito temporal, sino que fortalece la vía alternativa ya prevista en la ley, la calificación de vulnerabilidad por parte de la autoridad competente.

De este modo, el requisito de los dos años no podría convertirse en una barrera desproporcionada en contextos de afectación masiva de derechos, sino que debería articularse con una interpretación sistemática y garantista con el Artículo 25 de la Ley Orgánica de Movilidad Humana.

La Propuesta Normativa reconoce que las deportaciones masivas se inscriben dentro del retorno forzado ya definido por la ley, evitando la creación de nuevas categorías migratorias que podrían fragmentar el sistema normativo. Se podría decir que introduce no un nuevo tipo de retorno, sino la previsión de consecuencias jurídicas diferenciadas frente a una situación de mayor gravedad, caracterizada por su dimensión colectiva y por la concurrencia de múltiples vulneraciones de derechos.

Asimismo, se podría decir que la reforma considera el procedimiento de reconocimiento previsto en el Artículo 38 de la Ley Orgánica de Movilidad Humana, manteniendo la competencia exclusiva de la autoridad de movilidad humana y los mecanismos de acreditación existentes. Se entendería que su intervención se sitúa en una fase posterior, la definición de medidas de protección, asistencia y seguimiento una vez producido el retorno, sin alterar los requisitos formales ni generar instancias adicionales de verificación.

En relación con el régimen de derechos de las personas retornadas, la reforma no suprime ni condiciona derechos reconocidos en los artículos 27 al 41 de la Ley Orgánica de Movilidad Humana. Por el contrario, estaría reforzando la obligación estatal de aplicar acciones afirmativas y medidas diferenciadas, como atención psicosocial, asesoría legal, reintegración social y regularización documental, en coherencia con el principio de igualdad material consagrado en el Artículo 11, número 2 de la Constitución de la República del Ecuador.

Ahora bien, es importante tomar en consideración que la incorporación de la categoría de “deportación masiva” como eje normativo para el reconocimiento de derechos y medidas reforzadas de protección, sin que dicha noción sea definida de manera clara, objetiva y verificable, podría afectar derechos y garantías constitucionales. El texto legal no establece criterios cuantitativos que permitan determinar cuándo un proceso de deportación puede considerarse “masivo”, ni criterios cualitativos que atiendan a elementos como la simultaneidad de los retornos, la existencia de una política estatal sistemática o el carácter estructural de la medida. Tampoco identifica a la autoridad competente encargada de calificar jurídicamente estos procesos.

Esta indeterminación conceptual podría vulnerar de manera directa el principio de seguridad jurídica, consagrado en el Artículo 82 de la Constitución de la República del Ecuador, que exige normas claras, públicas y previsibles. Al no delimitar el alcance de la categoría normativa que activa un régimen especial de protección, la aplicación de la ley podría quedar sujeta a márgenes amplios de discrecionalidad administrativa, lo que podría comprometer la certeza del derecho y abrir la puerta a decisiones arbitrarias o desiguales.

En este caso, la falta de definición del supuesto de hecho impediría a las personas destinatarias conocer de antemano si serán o no beneficiarias del régimen previsto, debilitando la previsibilidad del ordenamiento jurídico y afectando la confianza legítima en la actuación del Estado.

Al establecer un régimen especial de protección exclusivamente para personas ecuatorianas retornadas como consecuencia de deportaciones masivas, se sugiere tomar en cuenta la distinción normativa frente a otros grupos de personas retornadas que pueden encontrarse en condiciones de vulnerabilidad equiparables o incluso más graves, como aquellas sometidas a expulsiones sumarias, retornos forzados encubiertos o detenciones migratorias arbitrarias, con la finalidad de evitar tratos discriminatorios entre personas en movilidad humana, al privilegiar a un grupo específico sin una justificación objetiva y razonable, excluyendo de medidas de protección reforzada a otras personas que enfrentan afectaciones similares.

En cuanto a la adición del número 14 al Artículo 21 de la Ley Orgánica de Movilidad Humana evidencia, resultaría pertinente, pues introduce una categoría jurídica relevante y actual, la de las personas ecuatorianas retornadas como consecuencia de procesos de deportación masiva ejecutados por otros Estados, especialmente cuando estos generan una afectación colectiva de derechos y una situación de vulnerabilidad. Esta inclusión responde a una realidad migratoria contemporánea que no ha sido suficientemente abordada por la normativa vigente y que demanda un reconocimiento jurídico específico para habilitar respuestas estatales diferenciadas.

No obstante, se sugiere tomar en cuenta los conceptos jurídicamente indeterminados, como “deportación masiva”, “afectación colectiva de derechos” y “situación de vulnerabilidad”, sin ofrecer definiciones legales ni remisiones a parámetros objetivos que permitan su interpretación uniforme. Esta indeterminación conceptual podría debilitar la certeza del derecho, ampliar de manera excesiva el margen de discrecionalidad administrativa y dificultar la aplicación homogénea de la norma.

Adicionalmente, la reforma no precisa cuáles son los efectos jurídicos concretos que se derivan de la incorporación de esta nueva categoría dentro del Artículo 21 de la Ley Orgánica de Movilidad Humana. La ausencia de una vinculación explícita con derechos, beneficios, medidas de protección o procedimientos específicos podría generar el riesgo de que la disposición tenga un carácter meramente declarativo o simbólico, carente de eficacia práctica; es decir, una norma que reconoce una situación jurídica sin establecer consecuencias

normativas claras tiende a debilitar la coherencia y funcionalidad del sistema legal.

La sustitución del número 8 del Artículo 24 de la Ley Orgánica de Movilidad Humana constituye un avance relevante en tanto presenta un texto claro, directo y coherente con el enfoque de derechos humanos que informa al ordenamiento constitucional ecuatoriano. La formulación propuesta mejora sustancialmente la calidad normativa del texto vigente al explicitar de manera expresa estándares mínimos de protección, dignidad humana, integridad personal y debido proceso, que deben ser observados por el Estado en los procesos de deportación que involucren a personas ecuatorianas.

La norma impone obligaciones amplias al Estado sin establecer mecanismos concretos de exigibilidad, control o determinación de responsabilidades institucionales. La ausencia de referencias a procedimientos, autoridades específicas o consecuencias jurídicas frente al incumplimiento podría convertir el mandato legal en una directriz de carácter programático, más cercana a un enunciado de principios que a una norma plenamente operativa.

Asimismo, el uso de la expresión “en el marco de las competencias que correspondan”, si bien es técnicamente aceptable y común en la legislación administrativa, resulta excesivamente abierta en este contexto. Esta formulación amplía de manera significativa el margen de discrecionalidad institucional y debilita la fuerza normativa del mandato, al no delimitar con claridad el alcance de las obligaciones estatales ni las entidades responsables de su cumplimiento efectivo.

La incorporación de los artículos 26.A y 26.B a la Ley Orgánica de Movilidad Humana representa uno de los núcleos normativos más relevantes del Proyecto de Ley, en la medida en que busca desarrollar de manera específica el tratamiento jurídico del retorno forzado en contextos de deportación masiva.

El Artículo 26.A concentra múltiples mandatos de naturaleza diversa, sin una jerarquización clara ni una diferenciación entre derechos subjetivos directamente exigibles, deberes de política pública y lineamientos de acción administrativa. Esta acumulación podría dificultar la identificación del contenido jurídico preciso de la norma y debilitar su aplicabilidad, al no permitir distinguir qué obligaciones generan efectos inmediatos y cuáles dependen de procesos de planificación o ejecución progresiva.

Por su parte, el Artículo 26.B ordena la creación de un “sistema” sin definir su naturaleza jurídica, su alcance, los instrumentos mínimos que lo conforman ni las responsabilidades concretas de las entidades involucradas. Esta falta de desarrollo normativo mínimo podría generar un alto grado de indeterminación y trasladar una discrecionalidad excesiva a la administración pública, lo que podría derivar en aplicaciones dispares o en la ineficacia práctica del mandato legal.

La adición del número 15 al Artículo 163 de la Ley Orgánica de Movilidad Humana se inscribe dentro de las competencias internacionales que

corresponden a la autoridad rectora en materia de movilidad humana y a la política exterior ecuatoriana.

No obstante, la disposición introduce de manera simultánea las nociones de “deportación masiva” y “retorno voluntario” sin aclarar la relación jurídica entre ambas. Esta ambigüedad podría generar confusión interpretativa, puesto que la deportación, por su naturaleza, implicaría un acto coercitivo del Estado expulsor, mientras que el retorno voluntario supone una decisión libre de la persona migrante. La falta de delimitación conceptual debilita la claridad del mandato legal y podría afectar su aplicación práctica.

La Disposición General Única del Proyecto de Ley no establece criterios mínimos de priorización ni parámetros claros de responsabilidad institucional, limitándose a invocar genéricamente la coordinación interinstitucional, esta omisión podría debilitar la operatividad de la norma, al no definir cómo se distribuirán las responsabilidades ni bajo qué criterios se garantizará la atención efectiva de las personas retornadas en situaciones de mayor vulnerabilidad.

En ese sentido, la aprobación del Proyecto de Ley Orgánica Reformatoria de la Ley Orgánica de Movilidad Humana plantea la necesidad de examinar su impacto sobre el entramado normativo vigente, desde una perspectiva de armonización y adecuación normativa.

Así, la Ley Orgánica de Movilidad Humana vigente constituye el principal cuerpo normativo que requiere ajustes interpretativos y reglamentarios. Si bien esta ley reconoce el retorno forzado y contempla medidas de protección, su diseño responde, en gran medida, a situaciones individuales de movilidad y retorno. En este sentido, los artículos y disposiciones normativas que abordan el retorno desde una óptica estrictamente individual resultan insuficientes para dar respuesta a escenarios de deportación masiva, caracterizados por afectaciones colectivas de derechos, impactos estructurales y necesidades diferenciadas de atención. La reforma propuesta no genera una incompatibilidad directa con la ley vigente, pero sí evidencia la necesidad de armonizar su contenido para incorporar de manera expresa el enfoque colectivo que el proyecto introduce.

También, la normativa secundaria y reglamentaria adquiere un rol central en la adecuación del sistema jurídico. Los reglamentos emitidos por el Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana deberán ajustarse para reflejar las nuevas obligaciones de protección reforzada, atención integral y monitoreo previstas en la reforma. De igual manera, los protocolos interinstitucionales que involucran a los gobiernos autónomos descentralizados, al Ministerio de Trabajo y al Ministerio de Desarrollo Humano deberán ser revisados y actualizados para garantizar una actuación coordinada, coherente y oportuna. La falta de adecuación de estos instrumentos podría generar contradicciones operativas, superposición de competencias o vacíos de atención, especialmente en contextos de retorno masivo que requieren respuestas rápidas y articuladas del Estado.

Asimismo, la normativa de planificación y política pública debe adecuarse para asegurar una coherencia intersectorial que permita incorporar la problemática

del retorno por deportación masiva en los instrumentos de planificación nacional y local, evitando respuestas fragmentadas, aisladas o meramente reactivas.

Además, debe considerarse que actualmente se encuentra vigente el Reglamento a la Ley Orgánica de Movilidad Humana, el cual desarrolla y operacionaliza las disposiciones legales en materia de retorno, protección y asistencia a personas migrantes. En consecuencia, el Proyecto de Ley debería incorporar una disposición transitoria expresa que ordene al señor Presidente de la República, en ejercicio de la facultad constitucional prevista en el Artículo 147, número 13 de la Constitución de la República del Ecuador, reformar dicho reglamento para adecuarlo al nuevo marco legal. Sin este ajuste reglamentario, el cambio normativo podría perder aplicabilidad práctica y generar inconsistencias entre la ley reformada y su normativa reglamentaria, debilitando la eficacia de las medidas de protección previstas.

En conclusión, el reconocimiento de la deportación masiva como un fenómeno de carácter colectivo que genera afectaciones a derechos se encuentra en concordancia con la normativa constitucional, lo que resulta viable, pertinente y compatible dar una respuesta legítima y adecuada frente a fenómenos contemporáneos de deportación masiva y vulneración colectiva de derechos. Sin embargo, la Propuesta de Ley requiere ajustes normativos a fin de fortalecer la seguridad jurídica, garantizar su adecuada operatividad y asegurar un equilibrio coherente entre las obligaciones de protección reforzada del Estado, la coordinación interinstitucional y la efectiva garantía de los derechos de las personas ecuatorianas retornadas en contextos de deportación masiva.

Del mismo modo, como sostiene la Corte Constitucional del Ecuador es un derecho de las personas “contar con un ordenamiento jurídico previsible, claro, determinado, estable y coherente que le permita tener una noción razonable de las reglas del juego que le serán aplicadas”.¹

4.2 Lenguaje utilizado en la norma y revisión de lenguaje no discriminatorio

A partir de la entrada en vigor de la Constitución de 2008, se han integrado en todo el ordenamiento jurídico, contenidos axiológicos. En este sentido, se ha recalcado el papel transformador del lenguaje jurídico y su importancia para la realización de los derechos contenidos en la Norma Fundamental, reiterando que este debe ajustarse a la dignidad humana y a los principios y valores constitucionales. El lenguaje no es un medio neutral de comunicación, por el contrario, tiene un enorme poder instrumental y simbólico, de ahí que puede ser modelador de la realidad o reflejo de esta, proyectándose en el lenguaje jurídico y constituyéndose así en un factor potencial de inclusión o exclusión social.

En general, el lenguaje utilizado en el Proyecto de Ley no refleja un uso lingüístico discriminatorio, en consecuencia, desde esta perspectiva, no afectaría lo dispuesto en el Artículo 66, número 4 de la Constitución de la República que hace referencia al derecho a la igualdad formal, igualdad material y no discriminatoria.

¹ Corte Constitucional del Ecuador, Sentencia Nro. 32-21-IN/21 y acumulado de 11 de agosto de 2021, párrafo b

4.3 Posible impacto de la norma propuesta en las garantías, derechos y el interés superior de los niños, niñas y adolescentes

El “Proyecto de Ley Orgánica Reformatoria de la Ley Orgánica de Movilidad Humana para la Regulación y Ejecución de Procesos de Deportación Masiva” tiene como objetivo contar con un régimen legal específico, de carácter orgánico, que regule la atención integral a ecuatorianas y ecuatorianos retornados por deportación masiva.

Al respecto se señala que, la Norma Propuesta no guarda relación directa con los derechos de las niñas, niños y adolescentes; su contenido tampoco establece disposiciones sobre la materia, de tal modo que no generaría posible afectación a los derechos de este grupo de atención prioritaria desarrollados en los artículos 35, 44 y 45 de la Constitución de la República del Ecuador.

Sin embargo, se sugiere tomar en cuenta que la Constitución de la República del Ecuador reconoce a los niños, niñas y adolescentes como sujetos plenos de derechos y consagra el principio del interés superior del niño como un criterio rector y prevalente en toda decisión, política pública o norma jurídica que pueda afectarles, conforme al Artículo 44. Este mandato constitucional impone al Estado una obligación reforzada de protección, que adquiere especial relevancia en contextos de alta vulnerabilidad, como los procesos de deportación masiva ejecutados por otros Estados.

En estos escenarios, los niños, niñas y adolescentes se encuentran entre los grupos más expuestos a afectaciones graves y acumulativas de derechos, que incluyen la separación forzada de sus familias, la interrupción abrupta de sus trayectorias educativas, la afectación a su salud física y mental, así como procesos de estigmatización social que inciden negativamente en su desarrollo integral.

El Proyecto de Ley incorpora, de manera general, un enfoque de protección reforzada al prever medidas de atención integral para personas ecuatorianas retornadas; no obstante, dicho enfoque se mantiene en un nivel implícito y genérico. El articulado no desarrolla disposiciones específicas dirigidas a niños, niñas y adolescentes, ni contempla protocolos diferenciados que garanticen la reunificación familiar, la continuidad educativa, la atención especializada en salud mental o la protección frente a riesgos particularmente graves como la violencia, la trata o la explotación. Esta omisión resulta constitucionalmente relevante, pues el principio del interés superior del niño no admite tratamientos normativos indiferenciados ni soluciones extensivas derivadas de regímenes generales, sino que exige medidas prioritarias, especializadas y adaptadas a las necesidades propias de esta población.

Asimismo, el Proyecto de Ley no establece mecanismos claros y obligatorios para asegurar la no separación de los núcleos familiares, ni prevé la intervención directa y necesaria de las entidades que conforman el Sistema Nacional de Protección Integral de la Niñez y Adolescencia. Esta ausencia normativa podría debilitar la articulación institucional requerida para garantizar una protección

efectiva y coordinada, y traslada el riesgo de la tutela de derechos de los niños, niñas y adolescentes a la discrecionalidad administrativa o a políticas públicas no vinculantes.

En este contexto, se recomienda cumplir plenamente con el mandato constitucional y con los estándares convencionales de protección integral de la niñez y adolescencia, priorizando sus derechos como personas en movilidad humana.

4.4 Impacto de género de las normas sugeridas

La Constitución de la República del Ecuador en el Artículo 11, número 2 determina que “todas las personas son iguales y gozarán de los mismos derechos, deberes y oportunidades”. En esta misma línea el Artículo 66, número 4 reconoce y garantiza a las personas la igualdad formal, material y sin discriminación. Así se ha de entender que el efecto de la norma respecto a la igualdad se irradia a todo ente estatal, siendo este, medio y fin; y, se hace evidente que la transversalidad de género es un matiz que los Estados deben adoptar de forma sistemática e integral, aplicando el enfoque de género en todos los cuerpos normativos.

Analizado el contenido del “Proyecto de Ley Orgánica Reformatoria de la Ley Orgánica de Movilidad Humana para la Regulación y Ejecución de Procesos de Deportación Masiva” se concluye que, no contiene normativa que atente contra la igualdad y equidad de género, guardando observancia con los artículos 11 y 66, número 4, de la Constitución.

No obstante, desde una perspectiva constitucional, el Estado ecuatoriano tiene la obligación de incorporar de manera transversal el enfoque de género en la formulación, ejecución y evaluación de las políticas públicas y de las normas jurídicas, conforme a los artículos 11, número 2, 70 y 156 de la Constitución de la República. Este mandato no constituye una opción política, sino una exigencia jurídica derivada del principio de igualdad material y del deber estatal de remover los obstáculos estructurales que perpetúan la discriminación contra las mujeres.

En contextos de deportación masiva, esta obligación adquiere una relevancia particular, pues las mujeres, especialmente aquellas que son jefas de hogar, mujeres embarazadas, víctimas de violencia de género o de trata, enfrentan riesgos diferenciados y agravados que inciden de forma directa en el ejercicio de sus derechos fundamentales.

El Proyecto de Ley reconoce, de manera general, medidas de atención psicosocial y de reintegración para personas retornadas; sin embargo, este reconocimiento se formula desde una lógica neutral que omite las desigualdades estructurales de género. La ausencia de disposiciones relativas a la prevención de la violencia basada en género, al acceso prioritario a servicios de salud sexual y reproductiva, o al establecimiento de programas de apoyo económico y laboral dirigidos a mujeres jefas de hogar, podría limitar significativamente la eficacia real de la norma.

Desde un enfoque constitucional y de derechos humanos, la falta de incorporación expresa del enfoque de género podría debilitar el cumplimiento de la norma, con los estándares de protección reforzada y con los compromisos internacionales asumidos por el Estado ecuatoriano en materia de derechos de las mujeres.

En consecuencia, se sugiere incorporar medidas específicas y diferenciadas que permitan fortalecer el impacto transformador de la norma y asegurar su plena coherencia con el modelo de Estado constitucional de derechos y justicia consagrado en la Constitución de la República del Ecuador.

4.5 Afectación a los derechos colectivos de los pueblos y nacionalidades

El Artículo 1 de la Constitución de la República del Ecuador, caracteriza a nuestro país, en lo que corresponde, como un Estado constitucional de derechos y justicia, intercultural y plurinacional, es decir, incorpora ciertas características vinculadas al diseño de su nueva estructura institucional y el sistema político de Estado, cambiando de forma radical la historia y la doctrina en la que se sustentaba, invisibilizando y negando la existencia de la diversidad de pueblos y nacionalidades.

Del análisis de la Propuesta Normativa, se puede precisar que su desarrollo normativo no constituye afectación a los derechos colectivos de pueblos y nacionalidades, su contenido tampoco establece disposiciones que puedan afectar al ejercicio de los derechos colectivos establecidos en el Artículo 57 de la Constitución de la República del Ecuador. Tampoco genera afectación a los derechos de comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades.

Sin embargo, es necesario considerar que la Constitución de la República del Ecuador reconoce a los pueblos y nacionalidades indígenas, afroecuatorianas y montubias como sujetos colectivos de derechos, titulares de garantías específicas que protegen su identidad cultural, sus formas propias de organización social, sus territorios ancestrales y sus modos de vida, conforme a lo dispuesto en los artículos 56 al 60. Este reconocimiento impone al Estado una obligación reforzada de protección diferenciada, especialmente cuando las políticas públicas o las normas jurídicas inciden de manera directa o indirecta en la vida comunitaria de estos colectivos.

Las deportaciones masivas pueden implicar consecuencias especialmente graves para miembros de pueblos y nacionalidades, tales como la ruptura de vínculos comunitarios esenciales para la reproducción de su identidad cultural, el retorno a territorios que carecen de condiciones materiales adecuadas para una reintegración digna, o la afectación directa a prácticas culturales, lingüísticas y organizativas propias.

La ausencia de disposiciones que aseguren una reintegración comunitaria con enfoque intercultural, así como la falta de mecanismos de coordinación con autoridades comunitarias y organizaciones representativas, podría afectar los derechos colectivos.

Desde una perspectiva constitucional, el Estado tiene el deber positivo de adoptar medidas diferenciadas y culturalmente pertinentes que garanticen su goce efectivo. Incluso en contextos de movilidad humana y retorno forzado, las políticas públicas y las normas jurídicas deben reconocer la diversidad cultural y asegurar que los procesos de reintegración no reproduzcan dinámicas de exclusión o asimilación forzada incompatibles con el modelo de Estado plurinacional e intercultural consagrado en la Constitución.

Por lo tanto, resulta aconsejable incorporar en el texto normativo medidas específicas y diferenciadas que respondan a las condiciones reales de desigualdad y vulnerabilidad que enfrentan determinados grupos poblacionales. La adopción de acciones afirmativas y de mecanismos especializados no solo permitiría superar el carácter genérico de la regulación propuesta, sino que fortalecería su impacto transformador, al traducir los principios constitucionales en garantías efectivas y operativas.

La inclusión de tales medidas contribuiría, además, a asegurar la plena coherencia de la norma con el modelo de Estado constitucional de derechos y justicia consagrado en la Constitución de la República del Ecuador, en el cual el reconocimiento formal de derechos debe ir acompañado de condiciones materiales que hagan posible su ejercicio real.

4.6 Posible impacto de la norma en los derechos y garantías constitucionales y en favor de otros grupos de atención prioritaria

Finalmente, el Proyecto de Ley en el marco de lo que determina el Artículo 35 de la Constitución de la República, respecto de las personas adultas mayores, niñas, niños y adolescentes, mujeres embarazadas, personas con discapacidad, personas privadas de libertad y quienes adolezcan de enfermedades catastróficas o de alta complejidad, recibirán atención prioritaria y especializada en los ámbitos público y privado. Se desprende que el presente Proyecto de Ley no generaría afectación a los derechos constitucionales de las personas o grupos de atención prioritaria.

No obstante, el reconocimiento de las personas como grupos de atención prioritaria implica para el Estado una obligación reforzada de adoptar medidas diferenciadas que aseguren la protección efectiva de sus derechos, especialmente en contextos de especial vulnerabilidad como los procesos de deportación masiva, en los que pueden verse agravadas las afectaciones a la dignidad humana, la integridad personal y el acceso oportuno a servicios básicos.

Por consiguiente, se recomienda incorporar en el Proyecto de Ley un enfoque diferenciado para los grupos de atención prioritaria, que permita establecer medidas específicas y acciones afirmativas acordes con sus necesidades particulares, garantizando mecanismos de accesibilidad para personas con discapacidad, atención médica especializada y continua para personas con enfermedades catastróficas, y programas de reintegración adecuados para personas adultas mayores. Ello resulta necesario para asegurar la aplicación del principio de igualdad material y la protección constitucional reforzada.

4.7 Estimación del costo o identificación de los ámbitos de impacto económico que podría tener la implementación de la norma

La Ley Orgánica de la Función Legislativa en su Artículo 30 señala que: “Los informes técnico-jurídicos elaborados por la Unidad de Técnica Legislativa no serán vinculantes y se basarán en criterios de neutralidad política, viabilidad, pertinencia y **factibilidad económica** y jurídica de la iniciativa propuesta (...)”. (Lo subrayado me pertenece).

Así mismo, señala que: “(...) el informe se referirá al cumplimiento de los requisitos establecidos en el Artículos 136 de la Constitución en concordancia con los artículos 135 y 301; y, 56 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa y analizará:”, entre otros aspectos, la “(...) Estimación del costo o identificación de los ámbitos de impacto económico que podría tener la implementación de la norma (...)”.

Los artículos 135 y 301 de la Constitución de la República del Ecuador (CRE), se refieren a la Política Fiscal y Tributaria, cuya competencia es exclusiva del Presidente de la República.

El “Proyecto de Ley Orgánica Reformatoria de la Ley Orgánica de Movilidad Humana para la Regulación y Ejecución de Procesos de Deportación Masiva” introduce reformas orientadas al reconocimiento específico de los casos de personas ecuatorianas retornadas en el marco de procesos de deportación masiva.

En este contexto, el Artículo 3 del Proyecto de Ley incorpora el Artículo 26.A, que define el retorno forzado en situaciones de deportación masiva y establece medidas de protección y atención integral aplicables a estos casos. El segundo inciso de dicho artículo detalla las medidas a implementarse, entre las que se incluyen: (i) mecanismos acelerados de regularización y actualización documental; (ii) atención especializada en salud mental y apoyo psicosocial; (iii) programas de reintegración social, educativa y productiva; y (iv) asesoría legal gratuita. Al respecto, cabe señalar que la base operativa y la capacidad institucional necesarias para la provisión de estas medidas de atención integral ya se encuentran implementadas dentro del marco de las competencias del ente rector de movilidad humana².

Por otro lado, resulta necesario precisar el alcance de los derechos que podrían derivarse de la definición vigente de persona ecuatoriana retornada. Los derechos previstos en la Sección II del Capítulo II del Título I de la Ley Orgánica de Movilidad Humana (que incluyen, entre otros, exenciones tributarias) se otorgan a la persona ecuatoriana retornada que, conforme al Artículo 25, cumpla alguna de las siguientes condiciones:

² El inciso detalla medidas de protección que ya han sido desarrolladas por el ente rector de movilidad humana en marco con la normativa vigente (Sección II del Capítulo II del Título I de la Ley Orgánica de Movilidad Humana). Ver la política pública en este ámbito en <https://www.cancilleria.gob.ec/2020/12/11/ecuatorianos-retornados/>. Asimismo, este ente rector ha elaborado el Plan de contingencia ante el retorno de ciudadanos ecuatorianos a raíz del cambio de política migratoria en Estados Unidos (ver Rendición de Cuentas 2024).

1. Haber permanecido más de dos años en el exterior y retornar de manera voluntaria o forzada.
2. Estar en condiciones de vulnerabilidad calificada por la autoridad de movilidad humana o las misiones diplomáticas u oficinas consulares del Ecuador de acuerdo con esta Ley y su reglamento.

Dado que el Proyecto de Ley no reforma las disposiciones relacionadas con el reconocimiento de la condición de persona ecuatoriana retornada, aun cuando el retorno se produzca en el contexto de un proceso de deportación masiva, se mantienen vigentes los criterios establecidos en el Artículo 25. En consecuencia, continúa siendo aplicable el procedimiento de reconocimiento de dicha condición previsto en el Artículo 38 de la normativa vigente.

Adicionalmente, la Propuesta Normativa contempla actividades administrativas y operativas vinculadas a: (i) el monitoreo, registro, denuncia y seguimiento de procesos de deportación masiva (Artículo 3 del proyecto de Ley); y (ii) el desarrollo de campañas informativas, educativas o comunicacionales sobre procesos de reintegración social y prevención de la estigmatización de personas ecuatorianas retornadas en contextos de deportación masiva (Disposición Transitoria Segunda). Estas acciones se ejecutarían dentro de la capacidad institucional actualmente existente de las entidades competentes.³

Con base a lo expuesto, se recomienda a la Comisión Especializada asignada, en caso de que el proyecto de Ley sea aprobado por el Consejo de Administración Legislativa, considere revisar la redacción del segundo inciso del Artículo 26.A propuesto, a fin de evitar interpretaciones que puedan implicar una ampliación de beneficiarios de exenciones tributarias contempladas en los Artículos 36 y 36.A de la normativa vigente dentro de los derechos de personas ecuatorianas retornadas.

Así, en concordancia con lo expuesto y en referencia a los Artículos 135 y 301 de la Constitución de la República del Ecuador, el “Proyecto de Ley Orgánica Reformatoria de la Ley Orgánica de Movilidad Humana para la Regulación y Ejecución de Procesos de Deportación Masiva” presenta las siguientes características:

- No se identifica creación, modificación o supresión de impuestos.
- No se identifica incremento del gasto público.

4.8 Vinculación de la norma propuesta con el Plan Nacional de Desarrollo y los Objetivos de Desarrollo Sostenible

La Asamblea Nacional busca contribuir a la mejora integral de las condiciones de vida en el país a través de la implementación de una agenda de legislación

³ El registro y seguimiento de casos de deportación ya se lleva a cabo por la Dirección de Protección a Ecuatorianos en el Exterior del ente rector de movilidad humana. Durante 2024 se registraron un total de 14 209 personas ecuatorianas deportadas o devueltas. Ver informe de rendición de cuentas 2024 del Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana.

de calidad que permita el cumplimiento de los **Objetivos de Desarrollo Sostenible** mediante la incorporación de leyes que busquen erradicación de la pobreza, la prosperidad humana y el cuidado del planeta; así como, el cumplimiento de los Objetivos del Plan Nacional de Desarrollo que es el instrumento político que marca la orientación del gobierno, la hoja de ruta técnica que direcciona el accionar del sector público y un instrumento de diálogo; el Proponente justificará su alineación del Proyecto de Ley a estos objetivos.

En este marco, el “Proyecto de Ley Orgánica Reformatoria de la Ley Orgánica de Movilidad Humana para la Regulación y Ejecución de Procesos de Deportación Masiva”, se alinea tanto con el **Plan Nacional de Desarrollo 2025–2029** como con varios **Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS)**.

De ahí que este Proyecto de Ley podría estar relacionado con los Objetivos de Desarrollo Sostenible Agenda 2030, específicamente con:

- **ODS 1. Poner fin a la pobreza en todas sus formas y en todo el mundo**, debido a que se promueven medidas de reintegración social y productiva para personas retornadas, lo que contribuye a reducir el riesgo de empobrecimiento que enfrentan quienes han sido deportados, especialmente al facilitar su inserción laboral y acceso a servicios básicos.
- **ODS 3. Garantizar una vida sana y promover el bienestar de todos a todas las edades**, al prever atención especializada en salud mental y apoyo psicosocial, el Proyecto de Ley contribuye a garantizar el bienestar físico y emocional de las personas retornadas, quienes suelen enfrentar traumas asociados a procesos de deportación.
- **ODS 10. Reducir la desigualdad en los países y entre ellos**, debido a que busca proteger a personas en situación de movilidad humana, un grupo históricamente vulnerable, promoviendo la igualdad material y combatiendo la discriminación estructural.
- **ODS 16. Promover sociedades pacíficas e inclusivas para el desarrollo sostenible, facilitar el acceso a la justicia para todos y construir a todos los niveles instituciones eficaces e inclusivas que rindan cuentas**, por el fortalecimiento de garantías como el debido proceso, la dignidad humana y el monitoreo de deportaciones se alinea con este objetivo, al promover instituciones responsables, el acceso a la justicia y el respeto a los derechos humanos.
- **ODS 17. Fortalecer los medios de implementación y revitalizar la Alianza Mundial para el Desarrollo Sostenible**, debido a que fomenta acuerdos de cooperación bilateral y multilateral con otros Estados para asegurar retornos dignos y ordenados, lo cual se vincula con el fortalecimiento de alianzas internacionales para el desarrollo sostenible.

Por otro lado, es necesario considerar que dentro del marco jurídico del país, el Plan Nacional de Desarrollo es el instrumento por medio del cual se concreta la garantía de derechos en un marco de política pública; por tanto, su vinculación

y la ejecución de su cumplimiento son importantes frente a los diferentes niveles de gobierno, otras funciones del Estado, e incluso el propio sector privado en su papel de corresponsable de los procesos de desarrollo; para lo cual se establece una planificación diferenciada, acorde con las características sociales, culturales y territoriales de la población.

En cuanto al Plan Nacional de Desarrollo “Ecuador No se Detiene 2025-2029”, aprobado mediante Resolución Nro. 012-2025-CNP de 21 de agosto de 2025, el referido Proyecto de Ley guardaría coherencia con los siguientes objetivos estratégicos:

- **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**, debido a que reconoce a las personas ecuatorianas retornadas por procesos de deportación masiva como un grupo en situación de vulnerabilidad que requiere protección reforzada por parte del Estado. Al establecer medidas de atención integral, apoyo psicosocial, regularización documental acelerada y programas de reintegración social, educativa y productiva, la Propuesta Normativa contribuye a mejorar las condiciones de vida de este colectivo y a prevenir su exclusión social y económica.

Asimismo, la norma busca reducir las desigualdades estructurales que enfrentan las personas retornadas, quienes suelen experimentar estigmatización, desempleo, precariedad económica y afectaciones a su salud mental. En este sentido, el Proyecto de Ley se alinea con el mandato de garantizar el goce efectivo de derechos, promoviendo acciones estatales orientadas a la inclusión social, la restitución de derechos vulnerados y la reinserción digna en la sociedad ecuatoriana.

- **Objetivo 3: Garantizar un Estado soberano, seguro y justo, promoviendo la convivencia pacífica y el respeto a los derechos humanos**, al fortalecer el rol del Estado ecuatoriano como garante de los derechos humanos de sus nacionales, incluso cuando estos han sido sometidos a procesos de deportación por otros Estados. Al establecer el deber de velar por la dignidad, integridad personal y debido proceso de las personas ecuatorianas deportadas, incluidos los casos de deportación colectiva o masiva, la Propuesta Normativa reafirma el compromiso del Ecuador con los estándares internacionales de derechos humanos.

Además, la creación de un sistema de monitoreo, registro y seguimiento de procesos de deportación masiva contribuye a fortalecer la seguridad jurídica, prevenir tratos crueles, inhumanos o degradantes y generar información estratégica para la adopción de medidas diplomáticas y de protección consular. Esto permite al Estado ejercer su soberanía de

manera activa, mediante la defensa de sus ciudadanos en el exterior y la promoción de retornos dignos y ordenados, fortaleciendo así la convivencia pacífica y el respeto a los derechos humanos.

- **Objetivo 8: Fortalecer la institucionalidad pública de forma eficiente, transparente y participativa**, debido a que se asigna responsabilidades claras al Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana como autoridad rectora, así como al promover la coordinación interinstitucional con otras entidades del Estado y gobiernos autónomos descentralizados. La implementación de sistemas de monitoreo, registro y seguimiento de deportaciones masivas fomenta la generación de información pública, la rendición de cuentas y la toma de decisiones basadas en evidencia.

Asimismo, las disposiciones transitorias que obligan a la adecuación de protocolos institucionales fortalecen la capacidad operativa del Estado, mejorando la eficiencia en la atención a personas retornadas. El enfoque de articulación institucional promueve una gestión pública optimizada, alineada con principios de eficacia administrativa, transparencia y uso responsable de recursos públicos.

Por lo expuesto, el Proyecto de Ley objeto del presente análisis representa una propuesta alineada con los compromisos nacionales e internacionales de la materia.

V. ANÁLISIS Y OBSERVACIONES DE TÉCNICA LEGISLATIVA

Previo a singularizar las observaciones encontradas en el Proyecto de Ley, es necesario traer una breve definición de Técnica Legislativa con el fin de resaltar su importancia:

Técnica Legislativa. - Es el conjunto de preceptos, reglas, procedimientos y prácticas jurídicas y lingüísticas **necesarias para una correcta y eficaz producción legislativa, que garantice la seguridad jurídica, la supremacía constitucional y otros principios constitucionales**, en todo el proceso legislativo de expedición, codificación, reforma, derogación e interpretación de la ley.⁴ (Énfasis añadido)

Con lo citado, se recuerda que la Técnica Legislativa es la herramienta que permite no solo aterrizar la intención del legislador/a, sino que ordena acorde con criterios predeterminados la formalidad de la inclusión de disposiciones. Mismos que, a su vez, se vinculan a principios constitucionales que otorgan validez a la norma.

En tal sentido, se obtienen principalmente las siguientes observaciones sobre técnica legislativa:

4 Resolución CAL 2019-2021-419, "Reglamento de Técnica Legislativa", Artículo 4 letra f.

- 5.1 Se recomienda adecuar la Exposición de Motivos y Considerandos del Proyecto de Ley conforme lo estipula el Artículo 6, letra c) del Reglamento de Técnica Legislativa.
- 5.2 En la Disposición Transitoria Primera, se sugiere cambiar: “180” por: “ciento ochenta”. En la Disposición Transitoria Segunda se sugiere eliminar: “(180)” para mantener una redacción uniforme en letras.
- 5.3 Se recomienda adecuar el articulado del Proyecto de Ley conforme lo estipulado en el Reglamento de Técnica Legislativa. Así como se sugiere en el marco de lo dispuesto en los artículos 28 y siguientes del Reglamento de Técnica Legislativa respecto a la redacción, cuidar el lenguaje, estilo, gramática, sindéresis, adecuar el contenido de la Propuesta Normativa.

VI. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

El “Proyecto de Ley Orgánica Reformatoria de la Ley Orgánica de Movilidad Humana para la Regulación y Ejecución de Procesos de Deportación Masiva” sujeto a análisis, **CUMPLE** con los requisitos formales establecidos en los artículos 134 y 136 de la Constitución de la República y 54, 55 y 56 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa.

Es decir:

- a) Dispone de iniciativa legislativa;
- b) Se refiere a una sola materia;
- c) Está presentado a la Presidencia de la Asamblea Nacional;
- d) Tiene exposición de motivos, considerandos y articulado; y,
- e) Contiene la expresión clara de los artículos que con la nueva Ley se derogarían o se reformarían.

Sobre la base de lo expuesto, la Unidad de Técnica Legislativa recomienda al Consejo de Administración Legislativa:

- a) Considerar** los criterios establecidos en el presente Informe;
- b) Calificar** el “Proyecto de Ley Orgánica Reformatoria de la Ley Orgánica de Movilidad Humana para la Regulación y Ejecución de Procesos de Deportación Masiva”;
- c) Unificar** con los demás proyectos de ley que versen sobre la misma materia, conforme lo determina el Artículo 58.1 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa; y,
- d) Designar** para su trámite a la Comisión Especializada Permanente de Relaciones Internacionales y Movilidad Humana relacionado con la materia, sobre la base del Artículo 21, número 5 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa.

La Unidad de Técnica Legislativa conforme el Artículo 30 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa elabora los informes técnico-jurídicos, los mismos que no serán vinculantes y se basarán en criterios de neutralidad política, viabilidad, pertinencia y factibilidad económica y jurídica de la iniciativa propuesta, analizados y calificados de forma posterior por el Consejo de Administración Legislativa, en cumplimiento de lo dispuesto en el Artículo 14 de la norma citada.

Finalmente, en cumplimiento de la Resolución del Consejo de Administración Legislativa, adoptada en Sesión de 19 de septiembre de 2012, se adjunta el Extracto del “Proyecto de Ley Orgánica Reformatoria de la Ley Orgánica de Movilidad Humana para la Regulación y Ejecución de Procesos de Deportación Masiva”.

Atentamente,



Mgtr. Javier Antonio Nuques Balda
**COORDINADOR GENERAL
UNIDAD DE TÉCNICA LEGISLATIVA**

Elaborado por:



Mgtr. Mayra Estefanía Vallejo Briones
**ESPECIALISTA SENIOR DE FORMACIÓN DE LA LEY
UNIDAD DE TÉCNICA LEGISLATIVA**

Análisis económico:	Michelle Tello
Revisión de composición formal del documento:	Inés Tonato

ANEXO 1
EXTRACTO DEL PROYECTO

NOMBRE PROYECTO	DEL	“Proyecto de Ley Orgánica Reformatoria de la Ley Orgánica de Movilidad Humana para la Regulación y Ejecución de Procesos de Deportación Masiva”
PROPONENTES		Asambleístas Johnny Alfredo Lavayen Tamayo y Diego Fernando Matovelle Vera
FECHA PRESENTACIÓN	DE	07 de enero de 2026
MATERIA		Movilidad Humana
OBJETIVO PROYECTO	DEL	Contar con un régimen legal específico, de carácter orgánico, que regule la atención integral a ecuatorianas y ecuatorianos retornados por deportación masiva.
SÍNTESIS GENERAL DEL PROYECTO		<p>Contiene: Exposición de Motivos, diez considerandos, cuatro artículos, una disposición general, dos disposiciones transitorias y una disposición final.</p> <p>La Propuesta de Ley reforma la Ley Orgánica de Movilidad Humana, al establecer que:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Será condición de vulnerabilidad haber sido retornado 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. - Las oficinas consulares del Ecuador en el exterior velarán 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. - 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 la Ley. - 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. - 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.

	<p>- El Ministerio a cargo de las relaciones exteriores y la movilidad humana promoverá 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.</p> <p>- Las disposiciones serán aplicadas por el Ministerio de Relaciones Exteriores y 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. Las 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.</p> <p>- El Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana adecuará sus protocolos vigentes en un plazo máximo de 180 días, para incorporar procedimientos específicos de atención a personas retornadas por deportación masiva, sin necesidad de recursos adicionales.</p> <p>- 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 días, 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.</p>
CONCLUSIONES	<p>El "Proyecto de Ley Orgánica Reformatoria de la Ley Orgánica de Movilidad Humana para la Regulación y Ejecución de Procesos de Deportación Masiva", sujeto a análisis, CUMPLE con los requisitos formales establecidos en los artículos 134 y 136 de la Constitución de la República y 54, 55 y 56 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa.</p>
RECOMENDACIONES	<p>a) Considerar los criterios establecidos en el Informe Técnico-jurídico No Vinculante;</p> <p>b) Calificar el "Proyecto de Ley Orgánica Reformatoria de la Ley Orgánica de Movilidad Humana para la Regulación y Ejecución de Procesos de Deportación Masiva";</p> <p>c) Unificar con los demás proyectos de ley que versen sobre la misma materia, conforme lo determina el Artículo 58.1 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa; y,</p> <p>d) Designar para su trámite a la Comisión Especializada Permanente de Relaciones Internacionales y Movilidad Humana relacionado con la materia, sobre la base del Artículo 21, número 5 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa.</p>

Elaborado por: MEVB

ANEXO 2

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

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

El precitado Proyecto de Ley modifica los artículos 21, 24, 163 y agrega nuevos artículos a la Ley Orgánica de Movilidad Humana. Los artículos que son objeto de la Propuesta, se detallan en el siguiente Cuadro y, para una mejor apreciación, se resalta la reforma establecida:

TEXTO VIGENTE	TEXTO PROPUESTO
<p>Art. 21.- Identificación de vulnerabilidad.- Las personas ecuatorianas en el exterior tanto en tránsito como en el país de destino, que se encuentren en situación o condición de vulnerabilidad, recibirán atención prioritaria de conformidad con el reglamento de esta Ley. Esta situación será declarada por la autoridad de movilidad en el Ecuador o a través de las misiones diplomáticas u oficinas consulares en el exterior, cuando se cumpla al menos con una de las siguientes condiciones:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Se encuentre en situación irregular en el país de destino y no cuente con los recursos suficientes para retornar al Ecuador; 2. Se encuentre en situación de indefensión ante una amenaza, riesgo o agresión en contra de su vida o integridad personal debidamente comprobada; 3. Ser niña, niño o adolescente no acompañado o separado de sus padres o tutor; 4. Ser adulto mayor, mujer embarazada, persona con discapacidad, o persona con enfermedades catastróficas o de alta complejidad, que al no contar con tutores, curadores, familiares o recursos económicos suficientes se encuentren en grave situación de riesgo; 5. Ser víctima de violencia intrafamiliar o de género; 6. Ser víctima de discriminación o xenofobia debidamente comprobada; 	<p>Artículo 1.- Agrégase a continuación del numeral 13 del artículo 21 de la Ley Orgánica de Movilidad Humana el siguiente numeral:</p> <p>Art. 21.- Identificación de vulnerabilidad.- Las personas ecuatorianas en el exterior tanto en tránsito como en el país de destino, que se encuentren en situación o condición de vulnerabilidad, recibirán atención prioritaria de conformidad con el reglamento de esta Ley. Esta situación será declarada por la autoridad de movilidad en el Ecuador o a través de las misiones diplomáticas u oficinas consulares en el exterior, cuando se cumpla al menos con una de las siguientes condiciones:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Se encuentre en situación irregular en el país de destino y no cuente con los recursos suficientes para retornar al Ecuador; 2. Se encuentre en situación de indefensión ante una amenaza, riesgo o agresión en contra de su vida o integridad personal debidamente comprobada; 3. Ser niña, niño o adolescente no acompañado o separado de sus padres o tutor; 4. Ser adulto mayor, mujer embarazada, persona con discapacidad, o persona con enfermedades catastróficas o de alta complejidad, que al no contar con tutores, curadores, familiares o recursos económicos suficientes se encuentren en grave situación de riesgo; 5. Ser víctima de violencia intrafamiliar o de género;

<p>7. Se encuentre privado de la libertad y no cuente con los recursos económicos suficientes para ejercer su derecho a la defensa, siempre que el Estado receptor no le pueda proveer de un defensor público o de oficio;</p> <p>8. Se encuentra en situación de indigencia o extrema pobreza;</p> <p>9. Ser trabajador migrante en situación de explotación laboral, por violación a sus derechos previstos en los instrumentos internacionales, y no haber recibido las garantías adecuadas por parte de las autoridades laborales del país de su residencia;</p> <p>10. Ser víctima de trata de personas o de tráfico ilícito de migrantes;</p> <p>11. Ser afectada a causa de políticas migratorias o sociales del país de tránsito o destino que vulneren sus derechos y se encuentre en situación de indefensión.</p> <p>12. Que su vida, libertad o integridad personal se encuentre amenazada a causa de catástrofes naturales, conflictos internacionales o internos u otros factores que amenacen estos derechos; y,</p> <p>13. Ser familiar hasta cuarto grado de parentesco por consanguinidad y segundo de afinidad, de un ecuatoriano que ha fallecido en el exterior y no disponga de recursos económicos que le permita repatriar el cuerpo o restos mortales.</p>	<p>6. Ser víctima de discriminación o xenofobia debidamente comprobada;</p> <p>7. Se encuentre privado de la libertad y no cuente con los recursos económicos suficientes para ejercer su derecho a la defensa, siempre que el Estado receptor no le pueda proveer de un defensor público o de oficio;</p> <p>8. Se encuentra en situación de indigencia o extrema pobreza;</p> <p>9. Ser trabajador migrante en situación de explotación laboral, por violación a sus derechos previstos en los instrumentos internacionales, y no haber recibido las garantías adecuadas por parte de las autoridades laborales del país de su residencia;</p> <p>10. Ser víctima de trata de personas o de tráfico ilícito de migrantes;</p> <p>11. Ser afectada a causa de políticas migratorias o sociales del país de tránsito o destino que vulneren sus derechos y se encuentre en situación de indefensión.</p> <p>12. Que su vida, libertad o integridad personal se encuentre amenazada a causa de catástrofes naturales, conflictos internacionales o internos u otros factores que amenacen estos derechos; y,</p> <p>13. Ser familiar hasta cuarto grado de parentesco por consanguinidad y segundo de afinidad, de un ecuatoriano que ha fallecido en el exterior y no disponga de recursos económicos que le permita repatriar el cuerpo o restos mortales.</p> <p>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.</p>
<p>Art. 24.- Atribuciones especiales para la asistencia y protección.- En materia de movilidad humana, las oficinas consulares del Ecuador en el exterior tendrán las siguientes atribuciones:</p> <p>1. Prestar de manera eficiente y oportuna los servicios consulares asegurando el acceso a las personas ecuatorianas en el exterior, en particular en zonas donde exista mayor</p>	<p>Artículo 2.- Sustitúyese el numeral 8 del artículo 24 de la Ley Orgánica de Movilidad Humana, por el siguiente:</p> <p>Art. 24.- Atribuciones especiales para la asistencia y protección.- En materia de movilidad humana, las oficinas consulares del Ecuador en el exterior tendrán las siguientes atribuciones:</p> <p>1. Prestar de manera eficiente y oportuna los servicios consulares asegurando el acceso a las personas ecuatorianas en el exterior, en</p>

<p>concentración de población o se conozca de situaciones de riesgo;</p> <p>2. Precautelar que las personas ecuatorianas en el exterior sean tratadas con respeto, dignidad y que cuenten con información para ejercer sus derechos, independientemente de su situación migratoria;</p> <p>3. Facilitar y garantizar la provisión y acceso a los servicios que por delegación se establezcan en el marco de la coordinación interinstitucional, entre la autoridad de movilidad humana y las instituciones o funciones del Estado;</p> <p>4. Coordinar con las funciones del Estado la ejecución de actividades que promuevan el ejercicio de los derechos políticos y los de participación ciudadana;</p> <p>5. Coordinar acciones con las instituciones del área económica y productiva para promover la inversión en procesos de emprendimiento y ahorro familiar;</p> <p>6. Brindar asistencia oportuna, inmediata y efectiva a las personas ecuatorianas privadas de libertad en el exterior. Realizar visitas periódicas a los centros de privación de libertad, en particular, a aquellos destinados para personas migrantes en situación irregular y elaborar informes para las autoridades competentes, respecto a las condiciones de detención, las condiciones físicas y psicológicas y velar que se aplique el debido proceso;</p> <p>7. Velar por el derecho a la legítima defensa de las personas ecuatorianas y su debida representación ante las instancias legales, dar seguimiento y mantener informadas a las autoridades;</p> <p>8. Velar que se respete el derecho a la dignidad, integridad y el debido proceso de las personas ecuatorianas sometidas a procesos de deportación, expulsión u otras circunstancias de retorno forzado, reportar lo actuado a las autoridades competentes y gestionar que se brinde el acompañamiento adecuado a la persona a su llegada al Ecuador;</p> <p>9. Coordinar la atención y protección a las víctimas de trata de personas o tráfico ilícito de migrantes con las instituciones competentes tanto nacionales como extranjeras de los lugares donde se encuentren las víctimas;</p> <p>10. Presentar quejas, denuncias o activar los mecanismos jurídicos previstos en la legislación</p>	<p>particular en zonas donde exista mayor concentración de población o se conozca de situaciones de riesgo;</p> <p>2. Precautelar que las personas ecuatorianas en el exterior sean tratadas con respeto, dignidad y que cuenten con información para ejercer sus derechos, independientemente de su situación migratoria;</p> <p>3. Facilitar y garantizar la provisión y acceso a los servicios que por delegación se establezcan en el marco de la coordinación interinstitucional, entre la autoridad de movilidad humana y las instituciones o funciones del Estado;</p> <p>4. Coordinar con las funciones del Estado la ejecución de actividades que promuevan el ejercicio de los derechos políticos y los de participación ciudadana;</p> <p>5. Coordinar acciones con las instituciones del área económica y productiva para promover la inversión en procesos de emprendimiento y ahorro familiar;</p> <p>6. Brindar asistencia oportuna, inmediata y efectiva a las personas ecuatorianas privadas de libertad en el exterior. Realizar visitas periódicas a los centros de privación de libertad, en particular, a aquellos destinados para personas migrantes en situación irregular y elaborar informes para las autoridades competentes, respecto a las condiciones de detención, las condiciones físicas y psicológicas y velar que se aplique el debido proceso;</p> <p>7. Velar por el derecho a la legítima defensa de las personas ecuatorianas y su debida representación ante las instancias legales, dar seguimiento y mantener informadas a las autoridades;</p> <p>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.</p> <p>9. Coordinar la atención y protección a las víctimas de trata de personas o tráfico ilícito de migrantes con las instituciones competentes tanto nacionales como extranjeras de los lugares donde se encuentren las víctimas;</p>
---	--

<p>de los países de tránsito o destino para proteger o prevenir vulneraciones de derechos humanos de las personas ecuatorianas en movilidad humana;</p> <p>11. Brindar información clara y accesible sobre los derechos, obligaciones, políticas, programas, planes, proyectos y servicios de atención creados para las personas en el exterior tanto en tránsito como en destino y personas ecuatorianas retornadas;</p> <p>12. Difundir iniciativas y programas para el retorno planificado al Ecuador, así como los programas y proyectos coordinados por la Función Ejecutiva y los Gobiernos Autónomos Descentralizados;</p> <p>13. Coordinar con las instituciones de derechos humanos de los países, de tránsito y destino de las personas ecuatorianas la interposición de acciones constitucionales y legales frente a graves amenazas o violaciones de derechos;</p> <p>14. Elaborar informes sobre la situación socioeconómica y el estado de vulnerabilidad de las personas ecuatorianas en el exterior. Estos informes contendrán recomendaciones a las instituciones ecuatorianas encaminadas a mejorar la prestación de servicios y diseño de políticas para la comunidad ecuatoriana en el exterior y a la que retorna;</p> <p>15. Realizar acciones frente a la discriminación, xenofobia y cualquier forma de violencia contra la comunidad ecuatoriana en el exterior; y,</p> <p>16. Brindar acompañamiento en los casos que requieran las personas que están bajo la custodia y la responsabilidad de hospitales o casas de salud, instituciones especiales para niñas, niños, adolescentes y adultos mayores en movilidad humana; centros de acogida o retención para migrantes; y, cualquier otra institución similar destinada a la restricción de la movilidad de personas.</p> <p>LO TESTADO SE ELIMINA.</p>	<p>10. Presentar quejas, denuncias o activar los mecanismos jurídicos previstos en la legislación de los países de tránsito o destino para proteger o prevenir vulneraciones de derechos humanos de las personas ecuatorianas en movilidad humana;</p> <p>11. Brindar información clara y accesible sobre los derechos, obligaciones, políticas, programas, planes, proyectos y servicios de atención creados para las personas en el exterior tanto en tránsito como en destino y personas ecuatorianas retornadas;</p> <p>12. Difundir iniciativas y programas para el retorno planificado al Ecuador, así como los programas y proyectos coordinados por la Función Ejecutiva y los Gobiernos Autónomos Descentralizados;</p> <p>13. Coordinar con las instituciones de derechos humanos de los países, de tránsito y destino de las personas ecuatorianas la interposición de acciones constitucionales y legales frente a graves amenazas o violaciones de derechos;</p> <p>14. Elaborar informes sobre la situación socioeconómica y el estado de vulnerabilidad de las personas ecuatorianas en el exterior. Estos informes contendrán recomendaciones a las instituciones ecuatorianas encaminadas a mejorar la prestación de servicios y diseño de políticas para la comunidad ecuatoriana en el exterior y a la que retorna;</p> <p>15. Realizar acciones frente a la discriminación, xenofobia y cualquier forma de violencia contra la comunidad ecuatoriana en el exterior; y,</p> <p>16. Brindar acompañamiento en los casos que requieran las personas que están bajo la custodia y la responsabilidad de hospitales o casas de salud, instituciones especiales para niñas, niños, adolescentes y adultos mayores en movilidad humana; centros de acogida o retención para migrantes; y, cualquier otra institución similar destinada a la restricción de la movilidad de personas.</p>
	<p>Artículo 3.- Agrégase a continuación Artículo 26 de la Ley Orgánica de Movilidad Humana, los siguientes artículos:</p> <p>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,</p>

	<p>dichas personas se considerarán comprendidas dentro del tipo de retorno forzado previsto en el artículo 26 de esta Ley.</p> <p>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.</p> <p>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.</p>
<p>Art. 163.- Rectoría de la movilidad humana.- La rectoría en materia de movilidad humana la ejercerá el Ministerio a cargo de las relaciones exteriores y la movilidad humana, sin perjuicio de las disposiciones constitucionales pertinentes.</p> <p>El Ministerio a cargo de las relaciones exteriores y la movilidad humana tendrá las siguientes competencias:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Proteger y garantizar el cumplimiento de los derechos de las personas en movilidad humana; 2. Diseñar las políticas públicas, planes y programas para garantizar el cumplimiento de los derechos de las personas en movilidad humana, en coordinación con las demás instituciones del Estado; 	<p>Artículo 4.- Añádese a continuación del número 14 del Artículo 163 de la Ley Orgánica de Movilidad Humana, el siguiente texto:</p> <p>Art. 163.- Rectoría de la movilidad humana.- La rectoría en materia de movilidad humana la ejercerá el Ministerio a cargo de las relaciones exteriores y la movilidad humana, sin perjuicio de las disposiciones constitucionales pertinentes.</p> <p>El Ministerio a cargo de las relaciones exteriores y la movilidad humana tendrá las siguientes competencias:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Proteger y garantizar el cumplimiento de los derechos de las personas en movilidad humana; 2. Diseñar las políticas públicas, planes y programas para garantizar el cumplimiento de los derechos de las personas en movilidad

<p>3. Dar seguimiento y velar por el cumplimiento del debido proceso en los procedimientos administrativos de deportación;</p> <p>4. Asegurar el cumplimiento de los deberes y las obligaciones previstas en esta Ley para las personas en movilidad humana;</p> <p>5. Ejercer la rectoría sobre la emisión de los documentos de viaje, así como conceder visas, residencias y permisos de visitante temporal en los términos previstos por esta Ley;</p> <p>6. Crear y mantener actualizado el Sistema Nacional Integrado de Información sobre la Movilidad Humana;</p> <p>7. Brindar asistencia en el país y en el exterior, a través de las misiones diplomáticas, oficinas consulares y otras representaciones oficiales, a la comunidad ecuatoriana en movilidad humana de conformidad con la presente Ley y los instrumentos internacionales ratificados por el Estado ecuatoriano;</p> <p>8. Coordinar con las misiones diplomáticas u oficinas consulares acreditadas ante el Gobierno del Ecuador, la atención a sus connacionales en situación de movilidad humana;</p> <p>9. Conceder la naturalización ecuatoriana salvo el caso de naturalización por méritos;</p> <p>10. Reconocer la condición de protección internacional, así como la cancelación, revocación o cesación de la misma;</p> <p>11. Preservar la memoria histórica, documental e institucional relacionada con la movilidad humana; y, generar y promover la investigación de datos en materia de movilidad humana para la generación de política pública;</p> <p>12. Diseñar, elaborar y actualizar programa de prevención de migración riesgosa y de inclusión de la comunidad extranjera en el Ecuador en coordinación con otras instancias gubernamentales de conformidad con el reglamento de esta Ley;</p> <p>13. Velar por los derechos de las personas retornadas en coordinación con las demás instituciones del Estado; y,</p> <p>14. Las demás competencias previstas en la Ley.</p> <p>La autoridad rectora de movilidad humana a través de las misiones diplomáticas y oficinas</p>	<p>humana, en coordinación con las demás instituciones del Estado;</p> <p>3. Dar seguimiento y velar por el cumplimiento del debido proceso en los procedimientos administrativos de deportación;</p> <p>4. Asegurar el cumplimiento de los deberes y las obligaciones previstas en esta Ley para las personas en movilidad humana;</p> <p>5. Ejercer la rectoría sobre la emisión de los documentos de viaje, así como conceder visas, residencias y permisos de visitante temporal en los términos previstos por esta Ley;</p> <p>6. Crear y mantener actualizado el Sistema Nacional Integrado de Información sobre la Movilidad Humana;</p> <p>7. Brindar asistencia en el país y en el exterior, a través de las misiones diplomáticas, oficinas consulares y otras representaciones oficiales, a la comunidad ecuatoriana en movilidad humana de conformidad con la presente Ley y los instrumentos internacionales ratificados por el Estado ecuatoriano;</p> <p>8. Coordinar con las misiones diplomáticas u oficinas consulares acreditadas ante el Gobierno del Ecuador, la atención a sus connacionales en situación de movilidad humana;</p> <p>9. Conceder la naturalización ecuatoriana salvo el caso de naturalización por méritos;</p> <p>10. Reconocer la condición de protección internacional, así como la cancelación, revocación o cesación de la misma;</p> <p>11. Preservar la memoria histórica, documental e institucional relacionada con la movilidad humana; y, generar y promover la investigación de datos en materia de movilidad humana para la generación de política pública;</p> <p>12. Diseñar, elaborar y actualizar programa de prevención de migración riesgosa y de inclusión de la comunidad extranjera en el Ecuador en coordinación con otras instancias gubernamentales de conformidad con el reglamento de esta Ley;</p> <p>13. Velar por los derechos de las personas retornadas en coordinación con las demás instituciones del Estado; y,</p>
--	---

<p>consulares del Estado ecuatoriano coordinará con la Defensoría del Pueblo la defensa de los derechos de las personas ecuatorianas en el exterior, así como acciones de cooperación para la protección y promoción de sus derechos.</p>	<p>14. Las demás competencias previstas en la Ley.</p> <p>La autoridad rectora de movilidad humana a través de las misiones diplomáticas y oficinas consulares del Estado ecuatoriano coordinará con la Defensoría del Pueblo la defensa de los derechos de las personas ecuatorianas en el exterior, así como acciones de cooperación para la protección y promoción de sus derechos.</p> <p>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.</p>
DISPOSICIÓN GENERAL	
	<p>UNICA. 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.</p> <p>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.</p>
DISPOSICIONES TRANSITORIAS	
	<p>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.</p>
	<p>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</p>

	<p>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.</p> <p>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.</p>
DISPOSICIÓN FINAL	
	<p>ÚNICA.- La presente Ley entrará en vigor a partir de la fecha de su publicación en el Registro Oficial.</p> <p>Dada en el Distrito Metropolitano de Quito, a los días del mes De</p>

Elaborado por: Daniel Guamaní Vásquez