

Oficio No. 063-JFFA-AN-2021

Quito D.M, 25 de noviembre de 2021

Dr. Hernán Salgado Pesantes.

**PRESIDENTE DE LA CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR**

**En su despacho. –**

De mi consideración

### **Contestación a la sentencia 639- 19JP\_21**

JUAN FERNANDO FLORES ARROYO, en mi calidad de presidente de la Comisión Especializada Permanente de Relaciones Internacionales y Movilidad Humana de la Asamblea Nacional -en adelante, también, la Comisión o la CRIMH-, y en atención a la notificación de 04 noviembre de 2021 con oficio No. CC-STJ-2021-238 relacionada con la verificación de cumplimiento de la sentencia No. 639-19-JP/20, en la que, entre otras medidas, se ordenó:

*“7. Notificar al presidente y a la Comisión de Soberanía, Integración, Relaciones Internacionales y Seguridad Integral de la Asamblea Nacional para que dentro de sus funciones observe los parámetros constitucionales desarrollados en esta sentencia y otras, en el marco de la reforma a la Ley Orgánica de Movilidad Humana”*

Me permito indicar que, conforme a la certificación realizada por la secretaria de la CRIMH, se observa que la sentencia No. 639-19-JP/20 no fue notificada a la presidencia de la entonces Comisión de Soberanía, Integración, Relaciones Internacionales y Seguridad Integral de la Asamblea Nacional -actualmente Comisión Especializada Permanente de Relaciones Internacionales y Movilidad Humana<sup>1</sup>, la misma que tuvo a su cargo el trámite de reformas a la Ley Orgánica de Movilidad Humana -en adelante, LOMH- durante los meses de septiembre 2019 a diciembre de 2020

Por otra parte, es importante precisar que fui elegido como asambleísta principal para el período parlamentario 2021-2025, y en este sentido, me encuentro ejerciendo las funciones de presidente de la CRIMH desde el mes de mayo de 2021, es decir, desde una fecha posterior al trámite, aprobación y publicación de las reformas a la Ley Orgánica de Movilidad Humana.

Sin perjuicio de lo antes mencionado y tomando en consideración que mediante el oficio No. CC-STJ-2021-238, se solicita “un informe sobre el estado de cumplimiento de la medida contenida en el numeral 7 de la parte resolutive de la sentencia No. 639-19-JP/20”; sobre la base de la documentación que reposa en el archivo de la Comisión y conforme a la LOMH vigente -posterior a la reforma-, me permito informar lo siguiente:

---

<sup>1</sup> Art. 21. Ley Orgánica de la Función Legislativa



De la lectura de la sentencia No. 639-19-JP/20, se desprende que la medida de reparación, en lo que atañe a las competencias de la Comisión, determina que la CRIMH, dentro del trámite de reforma a la Ley Orgánica de Movilidad Humana<sup>2</sup>, observe los parámetros constitucionales contenidos en dicho fallo. En tal sentido, dichos parámetros pueden resumirse en 3 temas: 1) requisitos legales de ingreso al territorio nacional, 2) condiciones para el tránsito y 3) debido proceso en la expulsión o deportación. En razón de lo dicho, a continuación se procede a exponer las reformas que han tenido lugar en la LOMH, tramitada en el anterior período legislativo, y que guardan relación con los temas antes señalados.

### **1. Requisitos legales para el ingreso al territorio nacional**

Dentro del análisis desarrollado por la Corte Constitucional, en lo referente a los requisitos legales para el ingreso al territorio nacional de las personas extranjeras, se analiza que el ingreso deberá ser en igualdad de derechos y sin discriminación, como lo determina la Constitución de la República y que se deberá considerar las condiciones sociales y económicas de las personas migrantes para el cumplimiento de requisitos, a efectos de que no se imposibilite su cumplimiento.

Igualmente, se razona que el ejercicio de la movilidad humana debe permitir que una persona de otro Estado pase la frontera e ingrese al territorio nacional, ya sea de paso o con la intención de establecerse como residente temporal o permanente, observándose únicamente aquellas restricciones legítimas, proporcionales y necesarias, reconocidas expresamente en la Ley.

Es así que, las personas extranjeras que deseen ingresar al territorio ecuatoriano deben cumplir y acatar los requisitos y disposiciones que han sido implementadas bajo las políticas migratorias ecuatorianas, sin embargo, el incumplimiento de estos requisitos no hace válido la violación al debido proceso.

De igual forma, la Corte enuncia que las autoridades estatales ecuatorianas tienen la potestad para determinar las políticas migratorias que estimen pertinentes, lo que incluye ejercer el control migratorio en las fronteras y definir los requisitos de ingreso, estancia y expulsión de personas no nacionales en el territorio, sin embargo, esto debe estar enmarcado dentro de los límites previstos en instrumentos internacionales y en el ordenamiento jurídico ecuatoriano.

En el marco de las reformas de la Ley Orgánica de Movilidad Humana, se puede evidenciar que en lo referente al derecho a la libre movilidad responsable y migración segura, correspondiente al artículo 43, las personas extranjeras en Ecuador tienen el derecho a migrar en condiciones de respeto con sus derechos, integridad personal respetando las leyes, la cultura, la naturaleza, el orden público, la paz y la seguridad ciudadana.

Del mismo modo, el artículo 123 de la LOMH establece que el ingreso y salida de personas del territorio nacional deberá ser por puntos de control migratorio oficiales, con estricto respeto a los derechos humanos. Además, la reforma agrega que la autoridad de Control Migratorio podrá implementar mecanismos y procedimientos necesarios para asegurar que las personas

---

<sup>2</sup> Las reformas se tramitaron entre septiembre de 2019 a diciembre de 2020 y se publicaron en el Registro Oficial, Tercer Suplemento No. 386, el 5 de febrero de 2021.

extranjeras en movilidad humana, previamente a ingresar al país o durante su permanencia en aquel, registren datos informativos como lugares de permanencia en territorio ecuatoriano, correos electrónicos, formación académica o profesional, u otros que se consideren pertinentes, esto con la finalidad de fortalecer el control migratorio del país y garantizar los derechos de las personas en el país.

Respecto al ingreso de personas extranjeras a territorio ecuatoriano, la LOMH vigente indica que deberán presentar un documento de viaje válido y vigente que acredite su identidad, de manera que, la Autoridad de Control Migratorio establecerá los procedimientos para el ingreso, mismos que no serán discriminatorios en ningún caso.

En el caso de niños, niñas y adolescentes, el artículo 129 de la LOMH determina parámetros específicos respecto a su ingreso, estos son: i) acompañados de sus padres, de uno de ellos, de tutores legales o de quien ejerza la patria potestad; o, ii) sin acompañante o con terceras personas; en este último punto, las niñas, niños o adolescentes extranjeros deberán contar con la autorización de quien o quienes ejerzan la patria potestad o de la autoridad competente en su respectivo país, bajo la normativa vigente en el país de origen y las normas de los acuerdos internacionales vigentes. Adicionalmente, la niña, niño o adolescente extranjero o ecuatoriano no acompañado o separado que ingrese a territorio ecuatoriano sin contar con autorización, deberá ser puesto de inmediato bajo la protección de la autoridad competente a fin de que evalúe las necesidades de atención y protección, e inicie el proceso de restitución de derechos, de conformidad con el principio del interés superior.

## **2. Establecer condiciones para el tránsito**

La Corte establece que el Ecuador es un país caracterizado por una intensa movilidad humana que lo configura como un país de origen, tránsito, destino y retorno migratorio; de igual forma, precisa que la Constitución ecuatoriana “reconoce a las personas el derecho a migrar”, mismo que deberá ser en condiciones dignas y apegado a la Constitución, instrumentos internacionales y la ley.

Es así que, la LOMH establece 3 nuevos principios, en primer lugar, el de reciprocidad internacional que contiene elementos que nacen de la costumbre internacional, en el que un Estado concede a otro, un trato semejante al que recibe de él, en referencia al derecho migratorio. Un segundo principio, corresponde a la unidad familiar, como principio universal recogido en instrumentos internacionales, donde el Estado ecuatoriano reconocerá la unidad familiar como un derecho de toda persona y procurará las condiciones que favorezcan la reunificación familiar en aquellos casos en los que la familia se encuentre dispersa en diferentes Estados. Finalmente, se consagra el principio de soberanía nacional en materia de movilidad humana, mismo que está asociado al hecho de ejercer la autoridad en el territorio nacional, de modo que, la autoridad correspondiente debe disponer del control y el orden público tendiente a hacer cumplir los derechos y garantías de las personas en situación de movilidad, impidiendo que se cometan actos arbitrarios que lesionen otros derechos.

Por otro lado, la Ley Orgánica de Movilidad Humana, incorpora la definición de “situación migratoria”, la misma que comprende los términos “situación regular” y “situación irregular” y que corresponden a una terminología que es de uso internacional, aceptada y difundida en el Sistema ONU de derechos humanos. En este punto, es importante destacar que de conformidad a las observaciones del Comité de Protección de los Derechos de Todos los



Trabajadores Migratorios y de sus Familiares<sup>3</sup>, se cuestionó el uso del término “condición migratoria” que se encontraba en la LOMH, ya que implicaba restricción de derechos y resultaba discriminatorio.

El artículo 53 de la LOMH establece obligaciones de las personas extranjeras en el Ecuador, como son: registrar el ingreso y salida a través de los puntos de control migratorio oficiales; permanecer en el Ecuador con una situación migratoria regular; respetar las leyes, las culturas y la naturaleza; portar sus documentos de identidad o de viaje durante su permanencia en el Ecuador; cumplir con las obligaciones laborales, tributarias y de seguridad social de conformidad con el ordenamiento jurídico vigente; y, en el caso de las personas residentes, registrar su domicilio o residencia habitual. Del mismo modo, la reforma a la LOMH, consideró que la obligación de contar con un seguro de salud público o privado por el tiempo de su estadía en el Ecuador, sea eliminada al no ser proporcional y de difícil cumplimiento, propiciando a la irregularidad en los flujos migratorios.

Finalmente, la LOMH en su artículo 54 determina categorías migratorias de visitantes temporales en el Ecuador, entre las cuales tenemos a: transeúntes; turistas; solicitantes de protección internacional; y, visitantes temporales; reconociendo así a las personas extranjeras que transitan por el territorio ecuatoriano en calidad de: pasajero en tránsito, tripulante de transporte internacional, trabajador migrante temporal o persona que resida en zona de frontera.

### **3. Respecto al debido proceso en el trámite de deportación**

Con relación al cumplimiento del debido proceso, la Corte Constitucional razonó que la Constitución, desde un prisma general, garantiza tal derecho estableciendo que en todo procedimiento en el que se decida sobre los derechos y obligaciones de una persona (entre estos los procesos relacionados con las infracciones administrativas a la ley migratoria ecuatoriana) debe respetarse ciertas garantías mínimas (artículo 76 de la Constitución de la República). En tal sentido y aterrizando en el análisis del debido proceso legal en el trámite de deportación, la Corte determinó que tal derecho debe garantizarse independientemente del estatus migratorio de las personas.

Posteriormente, la Corte argumentó que la sanción de deportación constituye una medida de última ratio que debe sustentarse en un análisis singularizado de cada caso y que se debe evitar las expulsiones colectivas o de facto. Además, razonó que las limitaciones a la libertad de circulación y el derecho a migrar solo pueden obedecer a las circunstancias señaladas en la Constitución y la ley. Por lo tanto, determinó que el cumplimiento del derecho al debido proceso, respecto de las personas en movilidad humana, exige que, mínimamente, se garantice: i) información formal y expresa de los cargos en contra y los motivos de la expulsión o deportación, ii) la garantía de ser escuchado a fin de oponerse a los cargos formulados, iii) solicitar y recibir asistencia consular, asesoría legal y traductor o intérprete de ser el caso, iv) solicitar la revisión del caso ante la autoridad competente, v) obtener una decisión motivada y vi) notificación formal y fehaciente de la decisión de expulsión.

---

<sup>3</sup> Observación final 18, del documento CMW/C/ECU/CO/3, de 5 de octubre de 2017. Comité de Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares.

De la revisión de la LOMH se observa que en el artículo 2, al desarrollarse los principios de la ley, se configura el principio de ciudadanía universal, en razón del cual, el reconocimiento de la potestad del ser humano para movilizarse libremente por todo el planeta, implica la portabilidad de sus derechos humanos independientemente de su condición migratoria, nacionalidad y lugar de origen. Adicionalmente, se reconoce el principio de igualdad ante la ley y no discriminación, el cual determina que ninguna persona será discriminada por su condición migratoria u origen nacional. Finalmente, se configura el principio de no devolución, este principio determina que los procedimientos de deportación son de carácter individual y prohíbe la expulsión de colectivos de personas extranjeras.

Adicionalmente, en los artículos 141 y 144 se dispone que el proceso de deportación tiene lugar por las causales expresamente determinadas en la ley y debe desarrollarse con apego irrestricto a las garantías del debido proceso reconocidas en la Constitución de la República.

De igual forma, el mismo artículo 144 establece que el auto de inicio del procedimiento de deportación debe ser notificado: a) a la persona extranjera que ha incurrido presuntamente en una de las causales de deportación, b) a la autoridad de movilidad humana y c) a la misión diplomática o consular del Estado de la nacionalidad de la persona extranjera. Adicionalmente, prevé la obligación de asignar un Defensor Público, en el caso que la persona extranjera lo requiera o no cuente con una o un abogado defensor particular y la obligación que la persona extranjera sea asistida por un traductor o intérprete si no hablase, leyese y entendiese suficientemente el idioma castellano.

Así también, en el artículo 145 se establece que la autoridad de control migratorio garantizará la presencia de la persona extranjera sujeta al procedimiento de deportación en condiciones que precautelen sus derechos humanos.

Finalmente, y en lo que respecta a las limitaciones a la libertad de circulación y derecho a migrar, tal como queda evidenciado de la normas antes citadas, se advierte que la deportación sólo puede darse conforme a las causales expresamente contempladas en el artículo 143 de la LOMH y en observancia de la garantías del debido proceso. Además, se nota que en la actual LOMH, más allá de la referencia general de la posibilidad de adopción de medidas cautelares, no se contempla la adopción de medidas cautelares de orden personal.

A más de lo expuesto, en mi calidad de presidente de la CRIMH cumplo con informar que la actual Comisión está atenta y toma nota de los razonamientos emitidos por la Corte Constitucional en la sentencia 639-19-JP/20 y otras sentencias de este máximo tribunal de control e interpretación constitucional que guardan relación con temas de movilidad humana y la LOMH, a efectos que dichos criterios sean acatados en posteriores reformas a la ley y que sean de conocimiento de esta Comisión, a fin de respetar la jurisprudencia constitucional y hacer efectivas las garantías normativas previstas en el artículo 84 de la Constitución de la República.

Atentamente,



Juan Fernando Flores Arroyo  
ASAMBLEÍSTA POR AMÉRICA LATINA, AFRICA Y EL CARIBE

 **SECRETARÍA GENERAL**  
**DOCUMENTOLOGÍA**

Recibido el día de hoy 25 NOV 2021  
a las 13:02

Por Juana

Anexos —

.....  
FIRMA RESPONSABLE