



PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA

Oficio No. T. 068-SGJ-20-0371

Guayaquil, a 29 de diciembre de 2020

Señor Ingeniero
César Litardo Caicedo
PRESIDENTE DE LA ASAMBLEA NACIONAL
En su despacho

De mi consideración:

El pasado 4 de diciembre de 2020 fui notificado con el oficio No. PAN-CLC-2020-0351 al cual se acompañó el **PROYECTO LEY ORGÁNICA REFORMATORIA DE LA LEY ORGÁNICA DE MOVILIDAD HUMANA**.

En este contexto, de conformidad con los artículos 137 y 138 de la Constitución de la República del Ecuador; y, 63 y 64 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa, presento a usted y, por su digno intermedio, a la Asamblea Nacional, mi **OBJECIÓN PARCIAL** al referido Proyecto de Ley, que se contiene en los siguientes términos:

I
Objeción al artículo 3

En lo que respecta al principio de reciprocidad internacional constante en el artículo 3 del Proyecto, es menester señalar que de su redacción se entiende a la reciprocidad como un condicionante al trato que pueden recibir las personas extranjeras en territorio ecuatoriano, siendo esta una definición errónea y contraria a los principios establecidos en la Constitución de la República, tratados internacionales ratificados por el Ecuador y demás normativa de la materia.

En razón de lo expuesto, se propone el siguiente texto alternativo:

“Artículo 3.- Sustitúyase el artículo 2 por el siguiente texto:

“Art. 2.- Principios.- Son principios de la presente Ley:

Ciudadanía universal: El reconocimiento de la potestad del ser humano para movilizarse libremente por todo el planeta. Implica la portabilidad de sus



No. de trámite:

400957

Fecha recepción: **2020-12-30 13:12**

No. de referencia:

T.068-SGJ-20-0371

Fecha documento: **2020-12-29**

Remitente:

Lenin Boltare Moreno Garcés

morenl@presidencia.gob.ec

Institu. Remitente:

PRESIDENCIA

Revise el estado de su documento

con el usuario **1703597375** en:

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

*Oficio: 31 folios
Anexo: 53 folios*



PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA

derechos humanos independientemente de su condición migratoria, nacionalidad y lugar de origen, lo que llevará al progresivo fin de la condición de extranjero.

Libre movilidad humana: *El reconocimiento jurídico y político del ejercicio de la ciudadanía universal, implica el amparo del Estado a la movilización de cualquier persona, familia o grupo humano, con la intención de circular y permanecer en el lugar de destino, de manera temporal o definitiva.*

Prohibición de criminalización: *Ninguna persona será sujeta a sanciones penales por su condición de movilidad humana. Toda falta migratoria tendrá carácter administrativo.*

Protección de las personas ecuatorianas en el exterior: *El Estado ecuatoriano promoverá acciones orientadas a garantizar a las personas ecuatorianas en el exterior el efectivo reconocimiento y respeto de los derechos humanos, independientemente de su condición migratoria. El Estado ecuatoriano velará por el respeto y reconocimiento de los derechos humanos de la comunidad ecuatoriana en el exterior, mediante acciones diplomáticas ante otros Estados.*

Igualdad ante la Ley y no discriminación: *Todas las personas en movilidad humana, que se encuentren en territorio ecuatoriano, gozan de los derechos reconocidos en la Constitución, instrumentos internacionales ratificados por el Ecuador y la Ley. Ninguna persona será discriminada por su condición migratoria, origen nacional, sexo, género, orientación sexual u otra condición social, económica, étnica o cultural.*

El Estado propenderá a la eliminación de distinciones innecesarias en razón de la nacionalidad o la condición migratoria de las personas, particularmente aquellas establecidas en normas o políticas públicas nacionales y locales.

Ecuador promoverá que las personas ecuatorianas en el exterior reciban el mismo tratamiento que las personas nacionales del Estado receptor.

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

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



PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA

En ningún caso se podrá disponer su detención por faltas administrativas migratorias. Cuando el interés superior de la niña, niño o adolescente exija el mantenimiento de la unidad familiar, el imperativo de la no privación de libertad se extenderá a sus progenitores, sin perjuicio de las medidas alternativas que puedan dictarse en el control migratorio.

No devolución: *La persona no podrá ser devuelta o expulsada a otro país, sea o no el de origen, en el que sus derechos a la vida, libertad o integridad y la de sus familiares corran el riesgo de ser vulnerados a causa de su etnia, religión, nacionalidad, ideología, género, orientación sexual, pertenencia a determinado grupo social, opiniones políticas o cuando haya razones fundadas de que estaría en peligro de ser sometida a graves violaciones de derechos humanos, de conformidad con esta Ley y los instrumentos internacionales de derechos humanos.*

Los procedimientos de deportación del país o cualquiera que afecte la condición migratoria son de carácter individual. Se prohíbe la expulsión de colectivos de personas extranjeras.

Integración regional: *El Estado ecuatoriano emprenderá acciones bilaterales y multilaterales de cooperación para alcanzar la unidad jurídica, política, social y cultural de la región, así como desarrollar el bienestar de sus habitantes y fortalecer la identidad suramericana como parte de la construcción de la ciudadanía regional.*

Soberanía nacional en materia de movilidad humana: *El Estado tiene la potestad para ejercer jurisdicción sobre la política de movilidad humana en el territorio nacional, con capacidad para ejecutar sus prerrogativas con independencia de terceras partes, según establece la Constitución de la República e Instrumentos Internacionales.*

Unidad Familiar: *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.”.*

II

Objeción al artículo 4

Los números 16 y 17 del artículo 4 del Proyecto, proponen definiciones de trata de personas y de tráfico ilícito de migrantes, sin embargo, se trata de infracciones penales que se encuentran previstas en los artículos 91 y 213 del Código Orgánico Integral Penal, por lo que, a fin de evitar duplicidad o contradicción en los conceptos, no es pertinente su inclusión en este proyecto normativo.



PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA

Por lo tanto, se propone el siguiente texto alternativo:

“Artículo 4.- *Sustitúyase el artículo 3 por el siguiente texto:*

“Art. 3.- Definiciones.- *Para efectos de esta Ley se entenderá por:*

1. Situación migratoria: *Es la situación de la persona extranjera en función de su ingreso y permanencia en el territorio nacional conforme con las normas vigentes establecidas para el efecto. El cumplimiento o incumplimiento de estas normas determinará si la situación migratoria es regular o irregular.*

La situación regular podrá ser temporal o permanente.

La irregularidad de la situación migratoria no puede comportar restricción de los derechos humanos.

2. Condición migratoria: *Es el estatus de residente o visitante temporal que otorga el Estado ecuatoriano, para que las personas extranjeras puedan residir o transitar en nuestro territorio a través de un permiso de permanencia en el país, de conformidad con los requisitos previstos en esta Ley.*

3. Categoría migratoria: *Constituye los diferentes tipos de permanencia temporal o permanente, que el Estado otorga a los extranjeros en el Ecuador de conformidad al hecho que motiva su presencia en el país.*

4. Desplazamiento forzoso: *Son los hechos o acontecimientos que obligan a una persona o grupo de personas a abandonar su lugar de residencia como resultado de un conflicto armado, situaciones de violencia generalizada o violación de los derechos humanos de conformidad con los instrumentos internacionales.*

5. Emigrante: *Es toda persona ecuatoriana o extranjera con categoría migratoria de residente temporal o permanente, que se moviliza hacia otro Estado con el ánimo de fijar su domicilio o residencia de forma temporal o permanente en el mismo. Se exceptúa de este reconocimiento a toda persona que salga del Ecuador y se encuentre en condición de visitante temporal en otro Estado.*

6. Familia Transnacional: *Es aquella cuyos miembros se encuentran asentados en dos o más países, de los cuales uno es el Ecuador, y mantienen vínculos afectivos, económicos, sociales y culturales. Para efectos del ejercicio del derecho de reunificación familiar, se definirá su alcance hasta el segundo grado de consanguinidad o de afinidad.*

XX



PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA

7. Inmigrante: *La persona extranjera que ingresa al Ecuador con el ánimo de fijar su residencia o domicilio de forma temporal o permanente en el territorio ecuatoriano.*

8. Persona en movilidad humana: *La persona que, de forma voluntaria o forzada, se moviliza de un Estado a otro con el ánimo de residir o establecerse de manera temporal o definitiva en él.*

9. Movilidad Humana: *Los movimientos migratorios que realiza una persona, familia o grupo humano para transitar o establecerse, temporal o permanentemente, en un Estado diferente al de su origen o en el que haya residido previamente, que genera derechos y obligaciones.*

10. Persona nacional: *Aquella que mantiene un vínculo jurídico y político con el Estado ecuatoriano, por nacimiento o por naturalización, de conformidad con la Constitución y la ley.*

11. Persona extranjera: *Aquella que no es nacional del Estado ecuatoriano.*

12. Reunificación familiar: *Es el mecanismo mediante el cual una familia que se encuentra dispersa en diferentes Estados, se reagrupa en un mismo núcleo familiar dentro de un territorio determinado.*

13. Visa: *Es la autorización que otorga el Estado ecuatoriano a las personas extranjeras, para que puedan permanecer en el país por un período temporal o permanente.*

14. Documento de viaje: *Término genérico que incluye todos los documentos aceptables como prueba de identidad de una persona, cuando entra a un país distinto al suyo.*

15. Migración Riesgosa: *Es el desarrollo de actividades de movilidad humana asociada a los procesos de migración indocumentada o irregular, que ponen en riesgo la vida, seguridad, libertad e integridad personal del migrante y su familia.”.*

III

Objeción al artículo 5

El Proyecto de Ley tiene por objeto regular el ejercicio de derechos, obligaciones, institucionalidad y mecanismos vinculados a las personas en movilidad humana, que comprende emigrantes, inmigrantes, personas en tránsito, personas ecuatorianas retornadas, quienes requieran de protección internacional, víctimas de los delitos de trata de personas y de tráfico ilícito de migrantes; y, sus familiares.



PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA

No obstante, el número 11 del artículo 5 del Proyecto no concuerda con dicho objeto y no pertenece al ámbito de la movilidad humana sino al de la promoción cultural, generándose una intrusión normativa.

Por lo tanto, se propone el siguiente texto alternativo:

“Artículo 5.- Sustitúyase el artículo 4 por el siguiente texto:

“Art. 4.- Finalidades.- La presente Ley tiene las siguientes finalidades:

- 1. Desarrollar y regular el ejercicio de los derechos y obligaciones de las personas en movilidad humana;*
- 2. Normar el ingreso, tránsito, permanencia, salida y retorno de personas en movilidad humana desde o hacia el territorio ecuatoriano;*
- 3. Establecer la normativa para la obtención de una condición migratoria temporal o permanente y para la naturalización de personas extranjeras;*
- 4. Determinar las competencias en materia de movilidad humana de las instituciones del gobierno central y de los gobiernos autónomos descentralizados provinciales y municipales;*
- 5. Regular los mecanismos para solicitar y obtener protección internacional del Estado ecuatoriano, así como determinar la cesación, revocación o cancelación de la misma;*
- 6. Regular el reconocimiento de las personas apátridas y establecer los mecanismos necesarios para la progresiva erradicación de dicha condición;*
- 7. Establecer competencias de las instituciones del Estado y los mecanismos para garantizar la prevención, atención, protección y reinserción a las víctimas de trata de personas y tráfico ilícito de migrantes;*
- 8. Establecer lineamientos sobre las políticas públicas que el Estado desarrollará para alcanzar el retorno planificado de las personas ecuatorianas desde el exterior;*
- 9. Regular el ejercicio de los derechos y obligaciones de las personas ecuatorianas retornadas; y,*
- 10. Regular los documentos de viaje, tipología, uso y vigencia.”*



PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA

IV

Objeción al artículo 22

Los artículos 135 y 301 de la Constitución de la República que disponen:

“Art. 135.- Sólo la Presidenta o Presidente de la República podrá presentar proyectos de ley que creen, modifiquen o supriman impuestos, aumenten el gasto público o modifiquen la división político administrativa del país”.

“Art. 301.- Sólo por iniciativa de la Función Ejecutiva y mediante ley sancionada por la Asamblea Nacional se podrá establecer, modificar, exonerar o extinguir impuestos. Sólo por acto normativo de órgano competente se podrán establecer, modificar, exonerar y extinguir tasas y contribuciones. Las tasas y contribuciones especiales se crearán y regularán de acuerdo con la ley”.

En este sentido, la Corte Constitucional, mediante Dictamen No. 001-19-DOP-CC, de 12 de marzo de 2019, ha sido enfática al dictaminar que: *“11. Como es claro, este cambio normativo proyectado constituye una modificación impositiva (particularmente, una exoneración de impuestos) que no partió de la iniciativa del Presidente de la República, por lo que dicho cambio es procedimentalmente inválido, en aplicación de los artículos 135 y 301 de la Constitución: (...) 19. Por lo tanto, el Pleno de la Corte Constitucional determina que: 1. Es inconstitucional, por la forma, la extensión de la exoneración impositiva implicada por el texto del artículo 14 del Proyecto de Ley Orgánica de las Personas Adultas Mayores, puesto que el procedimiento legislativo no contó con iniciativa presidencial (cf. Párr. 10 supra) (...).”*

De manera concordante, el artículo 4 del Código Tributario reconoce el principio de reserva de ley que rige en materia tributaria: *“Art. 4.- Reserva de ley.- Las leyes tributarias determinarán el objeto imponible, los sujetos activo y pasivo, la cuantía del tributo o la forma de establecerla, las exenciones y deducciones; los reclamos, recursos y demás materias reservadas a la ley que deban concederse conforme a este Código”.*

En este contexto, se debe considerar que en el artículo 22 del Proyecto se propone una reforma que regula exoneraciones de tributos al comercio exterior en la importación del menaje de casa, equipos de trabajo y vehículos (entre los cuales constan el Impuesto al Valor Agregado y el Impuesto a los Consumos Especiales). Entre las reformas se propone ampliar las condiciones del actual incentivo, pues, entre otros aspectos, se pretende aumentar los umbrales vigentes para la exoneración de tributos en la importación de vehículos y motocicletas, así como los años correspondientes al modelo importado. Así mismo, en lo referente al valor del vehículo sobre el que se aplicará la exención, aumenta el riesgo de posible defraudación al considerar únicamente el valor de adquisición, siendo relativo el valor que puede darse a los vehículos usados que pudieren ser importados.

H



PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA

Al establecer como el valor del vehículo y/o motocicleta, el precio de adquisición del mismo, para efectos del control aduanero, esta condición no es la idónea, ya que dicho valor podría ser objeto de fácil acuerdo y manipulación entre las partes, evitando colocar en la factura el precio real del bien adquirido.

El tiempo que se emplea para la ejecución del proceso de desaduanización de mercancías depende de cada caso y sus particularidades, considerando además la cantidad de importaciones que se efectúan a diario, el contingente humano, así como, las particularidades del proceso de importación de menaje de casa que incluye la inspección de mercancías, por lo que no es factible determinar un tiempo de diez días para dicho procedimiento; además, este cumple estándares internacionales, pudiendo generar que su duración esté sujeta a circunstancias relevantes de control, entre otras.

En lo que respecta, a la excepción para transferir el dominio antes de los 4 años de restricción, es importante puntualizar:

1. El propietario del vehículo puede ser algún miembro del núcleo familiar, además la exoneración se otorga en virtud del certificado al migrante retornado. Por lo que la terminología “propietario del vehículo” resulta vaga a la realidad de este tipo de importaciones. Ahora, es necesario diferenciar lo que es transferencia de dominio por acto entre vivos y transmisión por sucesión por causa de muerte.

2. De igual forma, es necesario identificar cómo procedería tal declaratoria de crisis, grave conmoción o emergencia nacional. Caso contrario, estaríamos dando lugar a futuras actuaciones basadas en la discrecionalidad.

Por lo tanto, se propone el siguiente texto alternativo:

“Artículo 22.- Sustitúyase el artículo 36 por el siguiente texto:

“Art. 36.- Derecho a la exención o reducción de tributos para la importación del menaje de casa, equipos de trabajo y vehículos.- Están exentas del pago de todos los tributos al comercio exterior, excepto las tasas por servicios aduaneros, las importaciones de menaje de casa de las personas ecuatorianas que deciden retornar, con el ánimo de domiciliarse en el Ecuador.

Se considerará también menaje de casa un vehículo automotor o una motocicleta, siempre que su año modelo corresponda a los últimos cinco años y el precio no exceda de sesenta salarios básicos del trabajador en el caso del vehículo y veintiún salarios básicos del trabajador en el caso de la motocicleta. Para determinar el precio, se tomará el valor de venta correspondiente al año en que salió el vehículo al mercado. Para el cálculo de los años de antigüedad del vehículo se tomará en cuenta exclusivamente el periodo comprendido entre

AD



PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA

el año modelo y el año de embarque.

Si el precio del vehículo importado excede el precio máximo establecido en esta Ley, en un monto de hasta cinco salarios básicos unificados del trabajador, se permitirá la nacionalización del mismo, debiendo pagarse los tributos que correspondan por la diferencia.

Los vehículos o motocicletas no podrán ser objeto de enajenación o cualquier otro acto jurídico que signifique la transferencia de su dominio, la posesión o tenencia de terceras personas. La utilización del vehículo o motocicleta quedará de acuerdo a lo que se prescriba en el reglamento respectivo. Transcurrido el plazo de cuatro años contados desde la fecha en que dichos bienes han sido nacionalizados podrá enajenarlo o realizar cualquier acto jurídico de transferencia de dominio.

Se exceptúa del beneficio de importar el vehículo automotor a las personas ecuatorianas que se ausentaron del país exclusivamente por motivos de estudio.

Las personas ecuatorianas retornadas tienen derecho a la exención o reducción de los tributos para la importación de su equipo de trabajo de conformidad con el reglamento de esta Ley.

El reglamento de esta Ley establecerá las condiciones y requisitos adicionales para acceder a estos beneficios.

En caso de incumplimiento se sancionará a la persona retornada de conformidad con la ley.”.

V

Objeción al artículo 23

En el artículo 23 del Proyecto se crea un nuevo incentivo tributario para la adquisición de vehículos en Ecuador por parte de migrantes retornados. La propuesta de artículo pretende que los migrantes retornados “*puedan adquirir libre de tributos su vehículo o motocicleta en Ecuador*”. Esta disposición implica, por tanto, la creación de exoneraciones de impuestos (al valor agregado y a los consumos especiales), lo cual de conformidad con los artículos 135 y 301 de la Constitución de la República, es competencia exclusiva del Presidente de la República.

En este sentido, la Corte Constitucional, mediante Dictamen No. 001-19-DOP-CC, de 12 de marzo de 2019, ha sido enfática al dictaminar que: “*II. Como es claro, este cambio normativo proyectado constituye una modificación impositiva (particularmente, una exoneración de impuestos) que no partió de la iniciativa del Presidente de la República, por lo que dicho cambio es procedimentalmente inválido, en aplicación de*



PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA

los artículos 135 y 301 de la Constitución: (...) 19. Por lo tanto, el Pleno de la Corte Constitucional determina que: 1. Es inconstitucional, por la forma, la extensión de la exoneración impositiva implicada por el texto del artículo 14 del Proyecto de Ley Orgánica de las Personas Adultas Mayores, puesto que el procedimiento legislativo no contó con iniciativa presidencial (cf. Párr. 10 supra) (...).”

Por tal razón, se propone el siguiente texto alternativo:

“Artículo 23.- *Agréguese después del artículo 36, un nuevo artículo 36.A:*

“Art. 36.A.- Vehículos adquiridos en Ecuador.- *La adquisición de vehículos en Ecuador está sujeta a lo dispuesto en la legislación ecuatoriana para el efecto, sin perjuicio de la aplicación del artículo 36 de esta Ley en lo que respecta a la importación por parte de personas ecuatorianas que deciden retornar con el ánimo de domiciliarse en el Ecuador.”.*

VI

Objeción al artículo 26

Respecto a los beneficios de las personas ecuatorianas que retornan al país, es menester mantener los plazos establecidos en la Ley vigente, toda vez que la reforma propuesta de ampliarlo carece de justificación técnica. Adicionalmente, resulta inequitativo para los ecuatorianos retornados con anterioridad, para quienes el plazo para acogerse a los beneficios fue menor.

Razón por la cual, se propone el siguiente texto alternativo:

“Artículo 26.- *Sustitúyase el artículo 41 por el siguiente texto:*

“Art. 41.- Duración de los beneficios para personas retornadas.- *Los beneficios que el Estado determine para las personas ecuatorianas retornadas serán concedidos una vez cada quince años. Las personas ecuatorianas retornadas podrán solicitar los beneficios hasta veinticuatro meses después de su regreso al territorio nacional.”.*

VII

Objeción al artículo 34

El artículo 34 del Proyecto de Ley incluye, como parte de las categorías de visitantes temporales en el Ecuador, los “*visitantes temporales que ingresan a ejercer actos de comercio y otras actividades lícitas reconocidos por esta Ley*”. Sobre esta nueva categoría, el artículo 34 del Proyecto de Ley incluye un nuevo artículo a la Ley Orgánica de Movilidad Humana, según el cual el plazo de la visa será de 180 días por cada año. La Ley de Régimen Tributario Interno, en su artículo 4.1., establece las reglas



PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA

para la determinación de la residencia fiscal de personas naturales y entre ellas constan normas que permiten evaluar el tiempo de permanencia dentro de dos periodos fiscales.

Si bien el artículo 2 del Código Tributario reconoce el principio de supremacía de las normas tributarias, al establecer que las leyes tributarias "prevalecerán sobre toda otra norma de leyes generales", a fin de evitar algún tipo de duda o discordancia en estos visados, se debe incluir una aclaración en el artículo 34 del Proyecto de Ley.

Por lo antes expuesto, se propone el siguiente texto alternativo:

"Artículo 34.- Sustitúyase el artículo 54 por el siguiente texto:

Art. 54.- Categorías migratorias de visitantes temporales en el Ecuador.- Son categorías migratorias de personas visitantes temporales:

- 1. Transeúnte;*
- 2. Turistas;*
- 3. Solicitantes de protección internacional; y,*
- 4. Visitantes temporales que ingresan a ejercer actos de comercio y otras actividades lícitas reconocidos por esta Ley.*

Lo dispuesto en este artículo no obsta la aplicación de las normas tributarias en lo referente a la determinación de la residencia para fines fiscales".

VIII

Objeción al artículo 41

En la reforma planteada al artículo 64, se ha eliminado de la ley el inciso que decía: "Se exceptúan en lo que corresponda, los requisitos previstos en este artículo a las personas reconocidas como sujetas de protección internacional por el Estado ecuatoriano." A este respecto, se considera necesario incorporar este inciso constante en la ley en vigor, que ha sido eliminado equivocadamente. La eliminación de este inciso de excepción para la población en protección internacional pondría en riesgo la posibilidad de acceso a la residencia de las personas refugiadas y apátridas en el Ecuador, ya que la población en protección internacional no siempre cuenta con los requisitos que se definen allí.

Se pone de manifiesto también que el reconocimiento a los derechos y circunstancias especiales de las personas reconocidas como sujetas de protección internacional por el Estado ecuatoriano está contenido en instrumentos internacionales que fueron aprobados por la Función Legislativa, como son:

- Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951 y su Protocolo



PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA

- Adicional de 1967;
- Convención sobre el Estatuto de los Apátridas de 1954, y;
 - Convención de las Naciones Unidas para reducir los casos de Apatridia de 1961.

En el caso de la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951 y su Protocolo Adicional de 1967, la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el Caso Familia Pacheco Tineo vs. Estado plurinacional de Bolivia. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 25 de noviembre de 2013, reconoció la importancia de ambos instrumentos pues estos contienen los principios básicos y directrices principales para la protección internacional de los refugiados, así como de sus derechos y deberes en el país de asilo, su situación jurídica, entre otros. Por lo cual, el cumplimiento y observancia de los mismos es de fundamental importancia para el Ecuador, como parte de la Comunidad Internacional.

Se precisa que el Estado ecuatoriano, respecto de estos así como de otros instrumentos internacionales, está sometido a constantes evaluaciones por parte de los Sistemas Internacionales de Protección de Derechos Humanos y que la inobservancia a las obligaciones contenidas en estos instrumentos representaría un incumplimiento a las obligaciones internacionales del Estado en materia de Derechos Humanos.

Además, se advierte que el actual texto de la reforma contraría el Artículo 11 numeral 8 de la Constitución de la República del Ecuador; toda vez que, el mandato constitucional ordena el desarrollo del contenido de los derechos de manera progresiva, generando, por tanto, una disposición de carácter regresivo en el menoscabo del ejercicio de los derechos.

Por lo tanto, se propone el siguiente texto alternativo:

“Artículo 41.- Sustitúyase el artículo 64 por el siguiente texto:

Art. 64.- Requisitos esenciales para obtener la residencia temporal o permanente en el Ecuador.- Son requisitos esenciales para el otorgamiento de una visa de residencia temporal o permanente, los siguientes:

- 1. Acreditar una de las condiciones establecidas en esta Ley para la residencia temporal o permanente;*
- 2. Pasaporte, documentos de viaje o identidad, válidos y vigentes, reconocidos a través de instrumentos internacionales y la autoridad de movilidad humana;*
- 3. No ser considerado una amenaza o riesgo para la seguridad pública y estructura del Estado, según la información que dispongan las autoridades competentes;*



PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA

4. *Acreditar los medios de vida lícitos que permitan la subsistencia de la persona solicitante y de su grupo familiar dependiente. En el caso de las personas solicitantes en las calidades 2, 3 y 4 del artículo referente a residencia permanente, la persona en quien se amparan para su solicitud de residencia podrá acreditar los medios de vida necesarios para la subsistencia de los amparados;*

5. *No haber obtenido sentencia ejecutoriada por delitos como asesinato, homicidio, violación, secuestro o los demás sancionados con pena privativa de libertad mayor a cinco años, conforme lo establecido por la ley penal vigente; y,*

6. *Pago de la tarifa fijada por la autoridad de movilidad humana.*

Se exceptúan en lo que corresponda, los requisitos previstos en este artículo a las personas reconocidas como sujetas de protección internacional por el Estado ecuatoriano.

A los requisitos mencionados se deberán acompañar los demás documentos señalados en el Reglamento de esta Ley y demás normativa dictada por la autoridad de movilidad humana.”

IX

Objeción al artículo 50

Entre los requisitos para solicitar la carta de naturalización se ha agregado en el numeral 2 de la reforma al artículo 72, el de “*Disponer del documento debidamente apostillado o legalizado y emitido por la autoridad competente del país de origen en el que conste el lugar de nacimiento y demás datos de filiación del solicitante*”, eliminando la excepción que consta en el texto vigente en favor de las personas reconocidas como apátridas. Esto podría poner en riesgo los derechos de esta población que, como se enunció en consideraciones anteriores, se encuentran protegidas no sólo por el marco jurídico nacional sino por el Derecho Internacional de los Derechos Humanos, en particular por los siguientes instrumentos que el Estado ecuatoriano es signatario y los ha ratificado:

- Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951 y su Protocolo Adicional de 1967;
- Convención sobre el Estatuto de los Apátridas de 1954, y;
- Convención de las Naciones Unidas para reducir los casos de Apatridia de 1961.

Adicionalmente, en observancia de lo expresado por la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el Caso de las Niñas Yean y Bosico Vs. República Dominicana, es necesario recordar que la apatridia ocasiona una condición de extrema vulnerabilidad por el cual los Estados deben impulsar medidas tendientes a identificar, prevenir y



PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA

reducir la apatridia: “142. Los Estados tienen la obligación de no adoptar prácticas o legislación, respecto al otorgamiento de la nacionalidad, cuya aplicación favorezca el incremento del número de personas apátridas condición que es derivada de la falta de nacionalidad, cuando un individuo no califica bajo las leyes de un Estado para recibirla, como consecuencia de su privación arbitraria, o bien por el otorgamiento de una nacionalidad que no es efectiva en la práctica. La apatridia tiene como consecuencia imposibilitar el goce de los derechos civiles y políticos de una persona, y ocasionarle una condición de extrema vulnerabilidad.”

En este sentido, deberá considerarse que el texto final no contenga disposiciones de carácter regresivo que disminuya, menoscabe o anule injustificadamente el ejercicio de los derechos, por lo que en miras a un desarrollo garantista de los derechos se evidencia la necesidad de mantener la excepción constante en la Ley e incluir a la población refugiada.

En consecuencia, se debe también agregar un inciso que habilite a la Autoridad de Movilidad Humana generar prueba supletoria en los casos de personas reconocidas por el Ecuador como refugiadas y/o apátridas.

Por lo tanto, se propone el siguiente texto alternativo:

“Artículo 50.- Sustitúyase el artículo 72 por el siguiente:

Art. 72.- Requisitos generales para solicitar la carta de naturalización.- Son requisitos generales para solicitar la carta de naturalización los siguientes:

1. Residir de forma regular y continua en el país con una visa de residencia permanente según las disposiciones de esta Ley;
2. Disponer del documento debidamente apostillado o legalizado y emitido por la autoridad competente del país de origen en el que conste el lugar de nacimiento y demás datos de filiación del solicitante; excepto en el caso de aquellas personas reconocidas por el Ecuador como refugiados y/o apartidas.
3. Tener más de 18 años de edad cumplidos a la fecha de la solicitud;
4. Para las personas menores de 18 años de edad se requerirá el consentimiento de quienes tengan la patria potestad o tutela legal; se escuchará la opinión de las niñas, niños y adolescentes conforme con lo establecido en la Ley especial de niñez y adolescencia;
5. Tener conocimientos generales de historia, geografía, cultura y de la realidad actual de Ecuador;
6. Hablar y escribir en el idioma castellano;



PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA

7. *Poseer medios de vida lícitos en el país. En el caso de personas extranjeras con discapacidad que dependan económicamente de un tercero, será el tercero a quien le corresponderá demostrar su capacidad económica y medios de vida lícitos en el país;*

8. *Encontrarse al día en sus obligaciones con el Estado ecuatoriano; y,*

9. *Exponer en una entrevista los motivos por los que desea adquirir la nacionalidad ecuatoriana.*

Se exceptúan del cumplimiento de los requisitos establecidos en los numerales 5 y 6 de este artículo quienes comprueben haber cursado y finalizado una carrera universitaria o haber cursado y finalizado un posgrado en el Ecuador, siempre que la carrera universitaria y/o el posgrado hayan sido impartidos en idioma castellano y de conformidad con la legislación de educación superior vigente a la fecha de ingreso de la solicitud. Títulos del Ecuador no exime del cumplimiento de los requisitos señalados en los numerales 5 y 6 de este artículo.

Quienes tuvieren más de 65 años de edad en la fecha en la que ingresen la solicitud de naturalización estarán exentos de cumplir el requisito establecido en el numeral 5 de este artículo, pero deberán hablar y escribir en idioma castellano.

Quedan exonerados de los requisitos establecidos en los numerales 5 y 9 de este artículo, las niñas, niños y adolescentes; personas con discapacidad intelectual que prive del uso de la razón o las que la persona se encuentre en imposibilidad manifiesta de cumplir con dichos requisitos dada su discapacidad.

El Reglamento de esta Ley establecerá los mecanismos y métodos de evaluación y verificación de los requisitos enunciados.

La Autoridad en Movilidad Humana podrá generar prueba supletoria en los casos de personas reconocidas por el Ecuador como refugiadas y/o apátridas.”.

X

Objeción al artículo 55

Con sentencia No. 335-13-JP/20, la Corte Constitucional, en relación con el debido proceso en la revocatoria de nacionalidad, concluyó:

“(…) b) La revocatoria de nacionalidad debe producirse dentro de procedimientos individualizados y no masivos, a través de una notificación previa y personal que



PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA

permita a la persona comparecer y oponerse a dicho procedimiento. La falta de notificación del inicio del procedimiento y la ausencia de mecanismos para oponerse a la resolución que revoca la nacionalidad, hacen que la privación de la nacionalidad sea arbitraria. (...) c) Los procedimientos que afecten el derecho a la nacionalidad requieren de un análisis individualizado respecto de los efectos que esta decisión podría tener en el individuo para protegerlo de situaciones como, (i) no poder acceder a nacionalidad alguna, o (ii) quedar en situación migratoria irregular. Las autoridades competentes deben garantizar que la decisión administrativa no genere que la persona sea apátrida de facto o de jure; y de ser el caso debe reconocer a la persona la protección internacional necesaria de conformidad con los instrumentos internacionales.

6. Reparaciones

Que la Asamblea Nacional, el Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana y el Ministerio de Gobierno, en el marco de sus competencias, adecúen la normativa vigente a los criterios y estándares establecidos en la presente sentencia. El Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana y el Ministerio de Gobierno, a través de sus representantes, en el plazo de 6 meses desde notificada la sentencia, deberán informar sobre el cumplimiento de la presente medida. La Asamblea Nacional, a través de su representante, en el plazo de 12 meses, deberá informar sobre el cumplimiento de la presente medida.”.

A fin de dar cumplimiento a lo dispuesto por la Corte Constitucional, en el artículo 77.B, agregado a continuación del artículo 77 de la Ley, se debe agregar la disposición de aplicar procedimientos individualizados respetando las garantías del debido proceso en los casos de suspensión del proceso de naturalización.

Por lo expuesto, propongo el siguiente texto alternativo:

“Artículo 55.- Agréguese después del artículo 77 los siguientes nuevos artículos:

“Art. 77.A.- Obtención de la cédula de ciudadanía.- Todos quienes hayan obtenido la naturalización ecuatoriana deberán obtener la cédula de ciudadanía en un plazo no mayor de 45 días contados a partir de la fecha de entrega de la resolución de naturalización.

De no cumplir con lo dispuesto en el presente artículo se establecerá la sanción correspondiente en el Reglamento de esta Ley.”;

“Art. 77.B.- Suspensión del proceso de naturalización.- El proceso de naturalización se suspenderá cuando ocurra alguna de las siguientes circunstancias:

1. Si se iniciara el proceso de cesación, cancelación o revocatoria de la condición de refugiado del beneficiario del proceso de naturalización;



PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA

2. Si existiese solicitud de aprehensión del ciudadano extranjero beneficiario del proceso de naturalización por alerta internacional de detención;
3. Si se iniciara el proceso de expulsión de la persona extranjera beneficiaria del proceso de naturalización del territorio ecuatoriano;
4. Si se iniciara el proceso de deportación de la persona extranjera beneficiaria del proceso de naturalización; y,
5. Si se notificara por el cometimiento de un delito o del inicio de un proceso judicial en contra del solicitante.

La suspensión se mantendrá mientras subsistan las circunstancias que la provocan, esto es, durante todo el tiempo hasta que concluyan los procesos enumerados con anterioridad. Si los procesos concluyen y en estos se resuelve la cesación, cancelación o revocatoria de la condición de refugiado; se dicta sentencia condenatoria ejecutoriada con pena privativa de libertad; se detiene al beneficiario por la orden judicial internacional; o, se dicta la expulsión del territorio ecuatoriano o deportación del beneficiario, la autoridad de movilidad humana resolverá el archivo definitivo del expediente de naturalización.

En todos los casos se velará por el cumplimiento del debido proceso, aplicación de procedimientos individualizados y respeto a los derechos humanos.”

XI

Objeción al artículo 78

De conformidad con el número 6 del artículo 147 de la Constitución de la República, es atribución exclusiva del Presidente de la República la de crear, modificar y suprimir ministerios, entidades e instancias de coordinación. Además, se debe considerar que de acuerdo con el Estatuto del Régimen Jurídico y Administrativo de la Función Ejecutiva, el artículo 10.1, letra c), determina: “c) *Comité.- Cuerpo colegiado interinstitucional, cuyas funciones son de coordinación estatal y gubernamental, sobre temas específicos*”; por lo que la naturaleza jurídica de un comité interinstitucional no es la de ejecutar políticas públicas, ya que se trata de una instancia de coordinación que carece de estructura administrativa y de recursos públicos.

Por estas razones, se propone el siguiente texto alternativo:

“Artículo 78.- Agréguese después del artículo 120, el artículo 120.A:

Art. 120.A.- Del Comité Interinstitucional de Coordinación para la Prevención de Trata de Personas y Tráfico Ilícito de Migrantes, y Protección a sus



PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA

Víctimas.- Para la coordinación y evaluación de las políticas públicas en materia de prevención, protección e investigación de la trata de personas y el tráfico ilícito de migrantes, se creará un Comité presidido por la autoridad rectora de seguridad ciudadana y orden público y estará integrado por instituciones del Estado que tengan competencia en las materias; podrán participar con voz y sin voto, Organizaciones de la Sociedad Civil y Organismos Intergubernamentales, de conformidad al reglamento.”.

XII

Objeción al artículo 87

La Constitución de la República del Ecuador establece:

“Art.11.- El ejercicio de los derechos se regirá por los siguientes principios:

(...) 2. Todas las personas son iguales y gozarán de los mismos derechos, deberes y oportunidades.

Nadie podrá ser discriminado por razones de etnia, lugar de nacimiento, edad, sexo, identidad de género, identidad cultural, estado civil, idioma, religión, ideología, filiación política, pasado judicial, condición socio-económica, condición migratoria, orientación sexual, estado de salud, portar VIH, discapacidad, diferencia física; ni por cualquier otra distinción, personal o colectiva, temporal o permanente, que tenga por objeto o resultado menoscabar o anular el reconocimiento, goce o ejercicio de los derechos. La ley sancionará toda forma de discriminación.

El Estado adoptará medidas de acción afirmativa que promuevan la igualdad real en favor de los titulares de derechos que se encuentren en situación de desigualdad.”

Al incluir en el numeral 6 del artículo 137 contenido en el artículo 87 del Proyecto de Ley el siguiente texto: “... respecto de antecedentes en el cometimiento de delitos relacionados con la norma penal vigente.”, se estaría invocando un criterio contra las personas extranjeras para condicionar su admisión al territorio nacional, y se estaría incurriendo en una situación discriminatoria que nacería de la utilización del “pasado judicial” de la persona extranjera, empleado como elemento para generar un trato diferenciado al momento del ingreso al país. Ante esta situación, es necesario eliminar dicho texto.

Asimismo, en el marco de las garantías del debido proceso contenidas en el artículo 76 de la Carta Fundamental, se requiere enunciar el irrestricto respeto a las mismas en el inciso siguiente al numeral 12.

Por otra parte, es importante señalar que el Comité de los Derechos del Niño de las



PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA

Naciones Unidas ha señalado de modo categórico que *“las obligaciones del Estado de acuerdo con la Convención se aplican dentro de las fronteras de ese Estado, incluso con respecto a los menores que queden sometidos a la jurisdicción del Estado al tratar de penetrar en el territorio nacional. Por tanto, el disfrute de los derechos estipulados en la Convención no está limitado a los menores que sean nacionales del Estado Parte, de modo que, salvo estipulación expresa en contrario en la Convención, serán también aplicables a todos los menores -sin excluir a los solicitantes de asilo, los refugiados y los niños migrantes- con independencia de su nacionalidad o apatridia, y situación en términos de inmigración”*.¹

En este sentido y, de conformidad con las recomendaciones del Comité de los Derechos del Niño formuladas en su Observación General No. 6 del año 2005, la Opinión Consultiva No.21/14 de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, y los estándares internacionales en materia de derechos humanos y derechos del niño es necesario incluir en este artículo la prohibición de iniciar procedimientos de inadmisión contra niñas, niños y adolescentes.

Finalmente, se debe anotar que las personas que huyen de sus países, escapando de la persecución, la violación masiva de los derechos humanos, la agresión extranjera, los conflictos internos, la ocupación o dominación extranjera o debido a acontecimientos que perturben gravemente el orden público; en muchas ocasiones, salen de sus países sin contar con los documentos necesarios para ingresar a otro país, o bien lo hacen con documentos falsos o fraudulentos o sorteando los controles migratorios. Asimismo, en ocasiones ingresan al país de destino a través de redes de tráfico de migrantes y/o ingresan por pasos no habilitados, infringiendo la normativa migratoria. En muchos casos, ésta es la única manera que encuentran de salir de sus países e ingresar a otro en donde esperan encontrar protección.

La protección contra la devolución y la no sanción por ingreso irregular son dos principios fundamentales de la protección de refugiados consagrados en la Convención de 1951, la Constitución del Ecuador y la Ley Orgánica de Movilidad Humana.

En atención a estos principios de Derecho Internacional, al derecho humano a buscar y recibir asilo, al derecho de acceso efectivo a todo procedimiento de determinación de derechos (arts. 8 y 25 de la Convención Americana), al carácter declarativo de la condición de refugiado, la prohibición contra la devolución y el principio de no sanción por ingreso irregular, se debe excluir a las personas necesitadas de protección internacional de la aplicación de las normas migratorias generales sobre inadmisión.

¹ Véase (ACNUR) Preguntas más frecuentes sobre 'refugiados' y 'migrantes', 30 agosto 2018, <https://www.refworld.org.es/docid/5b908c8c4.html>; Véase (ACNUR) Directrices sobre protección internacional No. 7: La aplicación del artículo 1A(2) de la Convención de 1951 o del Protocolo de 1967 sobre el Estatuto de los Refugiados en relación con las víctimas de la trata de personas y las personas que están en riesgo de ser víctimas de la trata, 7 de abril de 2006, HCR/GIP/06/07, www.acnur.org/fileadmin/scripts/doc.php?file=fileadmin/Documentos/BDL/2006/4120



PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA

Por lo antes anotado, se propone el siguiente texto alternativo:

“Artículo 87.- Sustituyase el artículo 137 por el siguiente texto:

Art. 137.- Causales de inadmisión.- Las causales para la inadmisión de una persona extranjera son:

- 1. La presentación ante la autoridad de control migratorio de documentación que se presuma falsa, adulterada y destruida.*
- 2. Encontrarse registrada con una disposición de no ingreso por haber sido deportada o por el cometimiento de una falta migratoria contemplada en esta Ley, mientras dure el plazo de dichas medidas.*
- 3. No haya cumplido con el tiempo determinado legalmente para retornar al país, de conformidad con lo establecido en la legislación penal para el caso de expulsión.*
- 4. Carezca de documento de viaje válido y vigente expedido por la autoridad que corresponde del lugar de origen o domicilio, salvo en los casos de personas solicitantes de protección internacional con resolución de admisión debidamente notificada en Ecuador por la autoridad competente.*
- 5. Carezca de visa vigente en los casos que ésta sea requerida de acuerdo con la política migratoria ecuatoriana o no justifique su condición migratoria.*
- 6. Sea considerada una amenaza o riesgo para la seguridad pública y estructura del Estado, según la información que dispongan las autoridades competentes.*
- 7. Intente evadir de forma intencional los filtros migratorios.*
- 8. Obstruya la labor de la autoridad de control migratorio.*
- 9. No porte el carné o certificado de vacunación de conformidad con lo que determine la autoridad sanitaria nacional.*
- 10. Se encuentre registrada por el cometimiento de una o más faltas migratorias, mientras no cumplan con el pago de la sanción pecuniaria impuesta. Se exceptúa del pago a la persona extranjera que incurra en una falta migratoria por no regularizar su situación migratoria en el tiempo previsto en esta Ley, luego de transcurridos dos años contados a partir de la fecha de salida de Ecuador.*



PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA

11. *Que luego de haber sido notificada legalmente, no haya concurrido al procedimiento de deportación y pretenda ingresar nuevamente a Ecuador.*

12. *La persona extranjera que haya evadido filtros migratorios de salida.*

La autoridad de control migratorio será la encargada de determinar motivadamente los numerales descritos en este artículo, así como de llevar a cabo el procedimiento de inadmisión contemplado en esta Ley, en estricto apego y cumplimiento de los derechos y garantías del debido proceso, contenidos en la Constitución.

No podrá iniciarse procesos de inadmisión contra niños niñas y adolescentes en cuyo caso se procederá de conformidad a lo establecido en el artículo 129 de esta ley.

Las empresas de transporte que hayan trasladado a las y los inadmitidos asumirán el traslado inmediato de aquellos a su país de origen o a su último puerto de embarque.

No serán aplicables las causales de inadmisión a las personas solicitantes de protección internacional, en cuyo caso la autoridad de control migratorio notificará inmediatamente a la autoridad de movilidad humana para el inicio del trámite que corresponda.

En los casos previstos en las causales de los numerales 2, 3, 4, 5, 9, 11 y 12 de este artículo, se dispondrá de forma inmediata el retorno de la persona inadmitida, sin que medie procedimiento adicional alguno, la cual podrá ingresar al país una vez que haya subsanado la causal de inadmisión.

En el caso de que la persona extranjera sea víctima de trata de personas se aplicará el procedimiento establecido en el Reglamento de esta Ley.

La persona extranjera que haya evadido puntos oficiales de control migratorio y sea encontrada en la zona de seguridad de frontera terrestre, será conducida y guiada por la autoridad competente hasta el punto de control migratorio más cercano, con la finalidad de que regularice su ingreso al territorio ecuatoriano o se produzca, de ser el caso, el procedimiento de inadmisión."

XIII

Objeción al artículo 90

La Constitución de la República del Ecuador, consagra los siguientes derechos:

Art.-9.- Las personas extranjeras que se encuentren en el territorio ecuatoriano tendrán



PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA

los mismos derechos y deberes que las ecuatorianas, de acuerdo con la Constitución.

Art.11.- El ejercicio de los derechos se regirá por los siguientes principios:

(...) 2. Todas las personas son iguales y gozarán de los mismos derechos, deberes y oportunidades.

Nadie podrá ser discriminado por razones de etnia, lugar de nacimiento, edad, sexo, identidad de género, identidad cultural, estado civil, idioma, religión, ideología, filiación política, pasado judicial, condición socio-económica, condición migratoria, orientación sexual, estado de salud, portar VIH, discapacidad, diferencia física; ni por cualquier otra distinción, personal o colectiva, temporal o permanente, que tenga por objeto o resultado menoscabar o anular el reconocimiento, goce o ejercicio de los derechos. La ley sancionará toda forma de discriminación.

El Estado adoptará medidas de acción afirmativa que promuevan la igualdad real en favor de los titulares de derechos que se encuentren en situación de desigualdad."

En el artículo 90 del Proyecto de Ley, se observa que el numeral 7 incluye el siguiente texto: "... respecto a antecedentes en el cometimiento de delitos relacionados con la norma penal vigente."

Al encontrarse la persona extranjera en el territorio ecuatoriano, no puede aplicársele a ésta un elemento de diferenciación (pasado judicial) prohibido por el numeral 2 del artículo 11 de la Constitución, para efectos de un proceso en el cual se determinarán derechos y obligaciones, pues constituiría un acto discriminatorio, por lo cual dicho texto debe eliminarse.

Similar situación se observa en el último inciso del artículo propuesto cuando dispone que "el proceso de deportación iniciará inmediatamente después de la notificación de la sentencia judicial ejecutoriada a la autoridad de control migratorio. La ejecución de la resolución administrativa de deportación se efectuará de inmediato una vez que la persona extranjera sancionada haya cumplido la pena que se le haya impuesto." Al disponer el inicio del proceso de deportación después de notificada la sentencia judicial ejecutoriada a la autoridad de control migratorio, se establece de modo concordante y directo que la persona sujeta de un proceso de deportación, ejerza su derecho a la defensa en privación de libertad, lo cual implica restringir el ejercicio de sus derechos a las condiciones que la privación de libertad ofrece.

Finalmente, en el numeral 8 se observa que la causal de deportación ahí contenida se limita a aquellos delitos cuyas penas serían de tres a cinco años, excluyendo de la posibilidad de deportación a personas extranjeras que hayan cometido delitos con sanciones mayores que implican mayor afectación a bienes jurídicos protegidos.



PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA

Por lo antes expuesto, se propone el siguiente texto alternativo:

“Artículo 90.- Sustitúyase el artículo 143 por el siguiente texto:

***Art. 143.- Causales de deportación.-** Será deportada del territorio ecuatoriano la persona extranjera que incurra en cualquiera de las siguientes causales:*

- 1. Haya ingresado por un lugar no autorizado, salvo las personas sujetas a protección internacional;*
- 2. Proporcione, en cualquier tiempo, documentación fraudulenta o alterada y la exhiba ante cualquier autoridad pública sin perjuicio de la responsabilidad penal;*
- 3. No haya iniciado el proceso de regularización en el plazo dispuesto por esta Ley;*
- 4. Haya reincidido en el cometimiento de faltas migratorias;*
- 5. Haya recibido la revocatoria de su visa y haya incumplido con el plazo de salida del país;*
- 6. No haya cumplido con la notificación de salida del país en el plazo de treinta días;*
- 7. Sea considerada una amenaza o riesgo para la seguridad pública y estructura de Estado, según la información que dispongan las autoridades competentes;*
- 8. Haya recibido sentencia condenatoria ejecutoriada por el cometimiento de un delito sancionado con pena privativa de libertad de mayor a cinco años de acuerdo con la legislación penal vigente; y,*
- 9. Haya sido sancionada por el cometimiento de alguna de las contravenciones contenidas en la legislación penal vigente por alterar y poner en riesgo la tranquilidad y la paz ciudadana, o alterar el orden público.*

En el caso de las causales números 8 y 9 del presente artículo, el proceso de deportación iniciará inmediatamente después del cumplimiento de la pena que se haya impuesto.”



PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA

XIV

Objeción al artículo 91

El artículo 91 establece el procedimiento administrativo para la deportación, e incluye un último inciso que dispone que mientras dure el proceso de deportación, la persona extranjera permanecerá en el centro de acogida determinado por la autoridad de control migratorio.

Al respecto, es importante precisar que de ninguna manera, esta permanencia en el centro de acogida puede asimilarse a una privación de libertad.

La Corte Constitucional en su Sentencia No.159-11-JH/19 ha establecido:

69. Las personas migrantes en situación irregular no podrán ser sancionadas penalmente por su sola condición migratoria. Esta prohibición implica que tampoco se podrá tratar a esas personas como si hubiesen cometido una infracción penal. En consecuencia, el Estado no podrá privar de la libertad por condición migratoria ni iniciar un proceso de deportación que provenga de una privación arbitraria de libertad.

Con este antecedente, se señala que, así como la situación migratoria irregular no constituye una infracción penal que pueda ser objeto de una privación de libertad, no es menos cierto que la irregularidad de la situación migratoria expone a la persona extranjera a una situación de vulnerabilidad. Al respecto la Corte Constitucional en la sentencia antes referida, ha mencionado:

34. La situación de movilidad humana, tanto para las personas nacionales que salen de nuestro país, como para las personas extranjeras que ingresan o transitan por el Ecuador, constituye un factor de vulnerabilidad de derechos, en particular para quienes se encuentran en condición migratoria irregular. De tal manera, el reconocimiento, respeto y garantía de derechos sin discriminación es una tarea fundamental del Estado:

... la situación de vulnerabilidad en que suelen encontrarse los migrantes debido, entre otras cosas, a que no viven en sus Estados de origen y a las dificultades que afrontan a causa de diferencias de idioma, costumbres y culturas, así como las dificultades económicas y sociales y los obstáculos para regresar a sus Estados de origen a que deben hacer frente los migrantes sin documentación o en situación irregular.

En virtud de lo citado, se aclara entonces que, la permanencia de la persona extranjera en un centro de acogida durante el proceso de deportación, es excepcional y se deberá aplicar en aquellos casos en los cuales, de la información provista por la persona extranjera, se constata que ésta no posee domicilio fijo verificable ni condiciones



PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA

adecuadas para acceder a alimentación, salud y vivienda. La permanencia de la persona extranjera en el centro de acogida tendrá como finalidad la protección de la misma y la prestación de asistencia estatal mientras dura el proceso de deportación.

Por lo antes expuesto, se propone el siguiente texto alternativo al último inciso del artículo 91 del Proyecto de Ley:

“Artículo 91.- Sustitúyase el artículo 144 por el siguiente texto:

Art. 144.- Procedimiento administrativo para la deportación.- *Cuando la autoridad de control migratorio tenga conocimiento, por cualquier medio lícito, que una persona ha incurrido en una causal de deportación, iniciará el procedimiento administrativo sancionatorio correspondiente de conformidad con el ordenamiento jurídico nacional vigente en apego irrestricto a las garantías del debido proceso.*

La autoridad de control migratorio será la competente para iniciar, sustanciar y resolver el procedimiento administrativo para la deportación, de conformidad con la Ley.

El auto de inicio del procedimiento de deportación deberá ser notificado, además de a la persona extranjera que ha incurrido presuntamente en una de las causales de deportación, a la autoridad de movilidad humana y a la misión diplomática o consular del Estado de la nacionalidad de la persona extranjera, por cualquier medio válido previsto en la legislación nacional vigente.

En caso de que la persona extranjera lo requiera o no cuente con una o un abogado defensor particular, la autoridad de control migratorio notificará a la Defensoría Pública a fin de que le provea de una o un defensor público.

En el procedimiento administrativo de deportación la persona extranjera será asistida de una o un traductor o intérprete si no hablase, leyese y entendiese suficientemente el idioma castellano.

No podrá iniciarse el procedimiento administrativo de deportación en contra de las personas extranjeras que han iniciado, con anterioridad, el procedimiento para el cambio de su condición migratoria, hasta que se resuelva tal solicitud.

Mientras dure el proceso de deportación, de manera excepcional, la persona extranjera permanecerá en el centro de acogida determinado por la autoridad de control migratorio. Para la determinación de permanencia en un centro de acogida, la autoridad de control migratorio deberá recabar información sobre la persona extranjera sujeto de un proceso de deportación que le permita establecer si la ésta posee un domicilio fijo verificable y condiciones adecuadas



PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA

para acceder a salud, alimentación y vivienda. En caso de verificarse que no existen estas condiciones, la persona extranjera sujeto de un proceso de deportación será trasladada al centro de acogida que determine la autoridad de control migratorio y recibirá por parte del Estado, todos aquellos servicios que garanticen una permanencia respetuosa con sus derechos.

Al iniciar el proceso de deportación, deberá informarse a la persona extranjera de su derecho a comunicarse con su representante consular en el marco de los tratados y convenios internacionales de los cuales Ecuador es parte.”.

XV

Objeción al artículo 92

El contenido del artículo no guarda concordancia con el epígrafe del mismo, pues las medias cautelares no tienen relación con el ejercicio de la “custodia para la ejecución de la deportación” (de acuerdo a lo señalado en el epígrafe del artículo), sino con la ejecución de la deportación y más específicamente con las medidas que permiten asegurar dicha ejecución.

Por otra parte, el segundo inciso de la norma indica textualmente: “*Con el fin de garantizar la ejecución de la deportación, la Autoridad de Control Migratorio podrá solicitar como medidas cautelares la presentación periódica de la persona extranjera, el pago de una caución monetaria u otra medida que garantice la comparecencia del administrado durante el procedimiento de deportación.*” En este sentido, la frase “*podrá solicitar*” supone que la petición de dichas medidas es una acción facultativa que dependerá, en definitiva, del criterio del funcionario a cargo del proceso de deportación.

Del mismo modo y en referencia al mismo inciso, éste no determina a qué autoridad debe ser dirigida la solicitud de dichas medidas, lo que constituye una anomia que vuelve inaplicable la norma. En este sentido, y aún en el caso de que la norma determinara la autoridad a la que debe dirigirse la solicitud de medidas cautelares, la imposición de dichas medidas quedaría supeditada a la decisión de una autoridad ajena a la migratoria, cuestión que contradice lo establecido en el inciso primero del mismo artículo, que ordena a la autoridad de control migratorio garantizar la presencia de la persona extranjera al procedimiento de deportación.

En este sentido, es menester puntualizar que la deportación es un procedimiento administrativo, cuyo inicio, sustanciación y resolución corresponde a la autoridad de control migratorio; cuestión por la cual resulta imperativo que dichas medidas sean dispuestas directamente por el ente sustanciador del procedimiento, en concordancia con lo determinado en el artículo 189 del Código Orgánico Administrativo, norma que sería aplicada en estos procedimientos.



PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA

Por lo antes expuesto, propongo el siguiente texto alternativo:

“Artículo.- 92. Sustitúyanse el artículo 145 por el siguiente texto:

Art. 145.- Ejecución de la deportación. - La autoridad de control migratorio garantizará la presencia de la persona extranjera sujeta al procedimiento de deportación en condiciones que precautelen sus derechos humanos, pudiendo para aquello, imponer las medidas cautelares que la ley establezca para garantizar la ejecución del procedimiento de deportación.

En caso de incumplimiento de las medidas cautelares, la Autoridad de Control Migratorio dispondrá la deportación inmediata de la persona extranjera. Para dicho efecto podrá solicitar el apoyo de la Policía Nacional.

La autoridad de control migratorio comunicará a la persona vinculada al proceso de deportación las consecuencias del incumplimiento de las medidas cautelares que se hayan dispuesto.”.

XVI

Objeción al artículo 95

La reforma del número 3 del artículo 152 que incluye el otorgamiento de pasaporte diplomático a *“cónyuges o pareja en unión de hecho de assembleístas”*, contradice los conceptos de *“función”* y *“representación”* que son por los cuales un funcionario tiene el derecho de portar pasaporte diplomático para, justamente, representar oficialmente al Estado. El viaje de la pareja no es asunto oficial y rebaja, sino elimina, los conceptos señalados, mermando credibilidad al Gobierno que autoriza el uso de tal pasaporte a quien no lo representa oficialmente. Además, la concesión a éstos es y debe ser a título personal. Distinto es el caso del cónyuge o pareja en unión de hecho del Presidente y Vicepresidente de la República, pues dichas personas sí ejercen funciones oficiales en distintas instancias internacionales y de encuentro con sus pares de otros países. No así los cónyuges y parejas de assembleístas que no tienen ninguna función diplomática que cumplir, ni representación alguna del Estado ecuatoriano, por lo cual resulta inaceptable el otorgamiento de dicho pasaporte, y un abuso del derecho y de la imagen de país en el exterior.

Por otra parte, en el número 11 existe una redundancia o contradicción al referirse a oficinas comerciales, en tanto estas pertenecen siempre a una misión diplomática y no existen por sí mismas. Mantener esta redundancia podría generar confusión o mala interpretación al aplicar la norma.

Considerando lo antes expuestos, propongo el siguiente texto alternativo:



PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA

“Artículo 95.- Sustitúyase el artículo 152 por el siguiente texto:

Art. 152.- Pasaporte diplomático.- *El pasaporte diplomático será conferido por la autoridad de relaciones exteriores a través de sus dependencias, tanto en el territorio nacional como en las misiones diplomáticas u oficinas consulares a:*

1. Las personas que ejerzan la Presidencia o Vicepresidencia de la República electos, su cónyuge o pareja en unión de hecho legalmente reconocida, sus hijos e hijas dependientes;

2. Las personas que hayan ejercido la Presidencia o Vicepresidencia de la República, su cónyuge o pareja en unión de hecho legalmente reconocida, y sus hijos e hijas dependientes. No se otorgará pasaporte diplomático a los mandatarios que hayan sido destituidos del cargo o a quienes les hayan revocado el mandato de conformidad con la Constitución y la ley. Tampoco se otorgará pasaporte diplomático a los mandatarios sentenciados por delitos de peculado, cohecho, concusión, enriquecimiento ilícito, delitos contra la vida, de lesa humanidad, contra la fe pública, de agresión o violencia sexual;

3. Las y los asambleístas;

4. Las personas que ejerzan el cargo de ministro de Estado;

5. Las personas que ejerzan como máxima autoridad de las diferentes funciones del Estado;

6. Las máximas autoridades de la Procuraduría, Contraloría y Fiscalía General del Estado;

7. Las personas que ejerzan como máxima autoridad de las Superintendencias;

8. Las personas que ejerzan el cargo de Jueces de la Corte Constitucional y de la Corte Nacional de Justicia;

9. Las personas que representen al Estado ecuatoriano ante organismos internacionales, su cónyuge y los hijos que dependan de ellos;

10. Las personas que ejerzan el rango de embajadores, ministros, consejeros, primeros, segundos y terceros secretarios del servicio exterior en Ecuador o en el exterior. En el caso que el funcionario sea designado a misiones diplomáticas en el exterior, se extenderá pasaportes diplomáticos a su cónyuge o pareja en unión de hecho legalmente reconocida y sus hijos e hijas dependientes; y,

11. Las personas que ejerzan el cargo de agregados civiles, comerciales,



PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA

militares, policiales y culturales de las misiones diplomáticas, oficinas consulares; así como al personal técnico o auxiliar del servicio exterior. Cuando sean nombrados para ejercer funciones en el exterior se extenderá a su cónyuge o pareja en unión de hecho legalmente reconocida y a sus hijas e hijos dependientes.

La autoridad nacional de movilidad humana regulará y controlará el buen uso del pasaporte diplomático, y su uso exclusivamente en razón de la vigencia de las funciones desempeñadas por la persona a quien se le haya otorgado”.

XVII

Objeción al artículo 98

El pasaporte como documento de viaje es el instrumento que acredita la identidad de las personas ecuatorianas fuera del territorio nacional y permite su movilización alrededor del mundo, en cumplimiento de los requisitos de cada país.

Debido a la importancia que el pasaporte entraña para efectos de identificación, en el marco de la garantía al derecho a la identidad personal y colectiva, contenido en el numeral 28 del artículo 66 de la Constitución, se requiere que el pasaporte tenga una vigencia de 10 años. Al realizar este reconocimiento de vigencia del pasaporte por diez años, el Estado ecuatoriano formaría parte del grupo de países que la garantizan como son Colombia, Estados Unidos, España, entre otros.

Por lo antes expuesto, se propone el siguiente texto alternativo:

“Artículo 98.- Sustitúyase el artículo 155 por el siguiente texto:

Art. 155.- Vigencia del pasaporte.- Los pasaportes ordinario, diplomático y oficial tendrán una vigencia mínima de diez años de conformidad con el reglamento. Los titulares de pasaportes diplomáticos y oficiales podrán ser usados mientras sus portadores desempeñen las funciones que sustentaron la expedición de tales pasaportes. Concluidas las funciones, dichos pasaportes serán anulados y desactivados. El pasaporte de emergencia tendrá una vigencia de hasta tres meses de conformidad con el reglamento de esta Ley.”.

XVIII

Objeción al artículo 100

De acuerdo con la Constitución de la República del Ecuador, el accionar del Estado, sus instituciones y servidores debe enmarcarse dentro de sus competencias. Del mismo modo, las sanciones de cualquier naturaleza deben observar el principio de reserva de



PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA

ley. En este sentido, es necesario que la Ley Orgánica de Movilidad Humana determine de manera clara, para efectos del control migratorio, dichas competencias, así como las obligaciones de los administrados, a más de las sanciones que traen aparejadas en caso de incumplimiento.


Con la finalidad de que el ente rector de la seguridad ciudadana, protección interna y orden público, autoridad competente en materia de control migratorio, de acuerdo a lo establecido en el artículo 164 de la Ley Orgánica de Movilidad Humana, pueda cumplir efectivamente con sus responsabilidades, y con el fin de alinear su accionar con los procedimientos y mecanismos internacionales referentes al uso de información anticipada de viajeros que, a su vez, permiten fortalecer la seguridad del Estado, mejorando y simplificando controles migratorios, resulta necesario incorporar una competencia que permita cumplir con dichos objetivos.

Asimismo, en el Anexo 9 al Convenio sobre Aviación Civil Internacional, del cual el Ecuador forma parte, se encuentra como métodos sugeridos dentro la facilitación (proceso orientado a suministrar ciertas facilidades mínimas, para comodidad de los pasajeros, para el tráfico de paso, entre otros) en los procedimientos de entrada y responsabilidades, los siguientes:

3.48 Cada Estado contratante que introduzca un Sistema de información anticipada sobre los pasajeros (API) en el marco de su legislación nacional respetará las normas internacionales reconocidas para la transmisión de información anticipada sobre los pasajeros. Nota 1.— La API comprende la captura de los datos biográficos y los detalles del vuelo de un pasajero o miembro de la tripulación por parte del explotador de aeronaves antes de la salida. Esta información se transmite en forma electrónica a las agencias de control fronterizo del país de destino o de salida. Por lo tanto, los detalles de los pasajeros y miembros de la tripulación se reciben antes de la salida o llegada del vuelo.

(...) 3.49 Método recomendado.— Los Estados contratantes que requieran el acceso al Registro de nombres de los pasajeros (PNR) deberían alinear sus requisitos de información y el tratamiento de la misma con las directrices que figuran en las Directrices sobre los datos del registro de nombres de los pasajeros (PNR) (Doc 9944) de la OACI y en los textos de orientación sobre la utilización de los mensajes PNRGOV publicados por la OMA y que tienen el respaldo de la OACI y la IATA.

En virtud de lo referido, a fin de poder acoplar estas recomendaciones en el Ecuador y fortalecer los mecanismos de control en el marco de la seguridad de la aviación, se propone el siguiente texto alternativo:

"Artículo 100.- Sustitúyase el artículo 164 por el siguiente: 



PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA

Art. 164.- Rectoría del control migratorio.- La autoridad encargada de la seguridad ciudadana, protección interna y orden público será el órgano rector del control migratorio y ejercerá las siguientes competencias:

1. Registrar y controlar el ingreso y salida de personas de conformidad con los mecanismos y disposiciones establecidas en esta Ley;
2. Verificar la permanencia de personas extranjeras en territorio nacional;
3. Registrar y mantener actualizada la información sobre los permisos de salida del país de niñas, niños y adolescentes en el Sistema Nacional Integrado de Información sobre la Movilidad Humana;
4. Informar y coordinar los procedimientos de deportación con la autoridad de movilidad humana;
5. Ejecutar la deportación de personas extranjeras, de acuerdo al procedimiento establecido en esta Ley;
6. Combatir la trata de personas y el tráfico ilícito de migrantes;
7. Monitorear las situaciones de riesgo en las que puedan verse involucradas las personas en movilidad humana y ejecutar acciones de protección en coordinación con la entidad rectora de movilidad humana y entidades nacionales e internacionales, si el caso lo amerita;
8. Imponer las sanciones administrativas previstas en esta Ley;
9. Ejecutar lo establecido por el juez competente en caso de expulsión; y,
10. Solicitar a las empresas de transporte internacional o transfronterizo que operen hacia o desde el país, información anticipada sobre la lista de pasajeros y/o tripulantes, incluyendo los datos que, para tales efectos, determine la autoridad de control migratorio; y,
11. Las demás establecidas la Ley.

La autoridad de control migratorio ejercerá las competencias previstas en esta Ley en coordinación con la autoridad de movilidad humana."

XIX

Objeción al artículo 103

En concordancia con la objeción al artículo 100, resulta imprescindible que, en caso de incumplimiento por parte de las empresas de transporte internacional o transfronterizo que operen hacia o desde el país, de su deber de proporcionar a la autoridad migratoria, la información anticipada sobre listas de pasajeros y/o tripulantes y demás datos solicitados, la Ley contemple una sanción para dicho incumplimiento. Pues, si bien, la ley parte de la base de la buena fe en la actuación de dichas empresas, lo cierto es que, una norma que establezca una obligación, pero respecto de ella no determine una sanción en el evento de que está sea incumplida, carece de eficacia, pudiendo incluso llegar a anularla.

De este modo, resulta imperativo que la Ley Orgánica de Movilidad Humana establezca



PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA

una sanción para las empresas de transporte de pasajeros que no proporcionen la información anticipada que le sea requerida por el ente de control migratorio y cuya facultad se incluye en el número 10 del artículo 164 de este cuerpo legal.

En virtud de lo mencionado, propongo el siguiente texto alternativo:

“Artículo 103.- Sustituyase el artículo 170 por el siguiente:

Art. 170.- Faltas y sanciones migratorias.- Son faltas migratorias las siguientes:

1. La persona que realice actividades diferentes a las permitidas en la visa o categoría migratoria otorgada por la autoridad competente, será sancionada con multa de un salario básico unificado del trabajador en general. En caso de reincidencia se cancelará la condición migratoria y no podrá solicitar una nueva condición migratoria por un plazo de dos años.

2. La persona que no haya cambiado su condición o categoría migratoria en el tiempo previsto en esta Ley, será sancionada según los siguientes casos:

a) En el caso de la persona que no haya cambiado su condición o categoría migratoria en el tiempo previsto en esta Ley, será sancionada con el pago de una multa correspondiente al cincuenta por ciento de un salario básico unificado del trabajador en general.

En el caso de núcleos familiares compuestos por padres e hijos menores de edad y cuya integración sea igual o mayor a tres integrantes el valor de la multa será de un salario básico unificado del trabajador en general por familia;

b) En el caso de personas extranjeras que ingresaron al país en calidad de turistas con permanencia autorizada de noventa (90) días y superaron ese tiempo sin solicitar prórroga; o, aquellas personas extranjeras que solicitaron prórroga y hayan superado los ciento ochenta (180) días, no se les permitirá ingresar al país por el período de un año contado a partir de la fecha de su salida de Ecuador, salvo que cancele una multa equivalente a un salario básico unificado del trabajador en general u obtenga visa consular respectiva.

Superado el tiempo de un año contado a partir de su salida del Ecuador, se producirá la prescripción de la sanción pecuniaria.

3. La persona residente permanente que se ausente más de ciento ochenta días dentro del año contado desde la fecha de obtención de su condición será sancionada con el cincuenta por ciento de un salario básico unificado del trabajador en general.



PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA

4. La persona extranjera que ha contraído o celebrado matrimonio o unión de hecho con una persona ecuatoriana de forma simulada y con el único objeto de conseguir una categoría migratoria para radicarse en el país, será sancionada con multa de cinco salarios básicos unificados.

Esto, sin perjuicio de las acciones contra el nacional que participe de estos hechos. La autoridad de control migratorio remitirá el respectivo expediente a los organismos competentes para que ejercerán las acciones correspondientes de conformidad con la legislación nacional vigente.

5. La persona que ha permitido o facilitado que una persona extranjera evada los filtros de control migratorio será sancionado con una multa de tres salarios básicos unificados.

6. La empresa de transporte que embarque o desembarque personas extranjeras en lugares distintos a los destinados al tránsito internacional de personas será sancionada con quince salarios básicos unificados;

7. Las empresas dedicadas al transporte internacional terrestre, marítimo o aéreo que trasladen al país personas extranjeras sin documentación migratoria vigente de conformidad con esta Ley, serán sancionadas con multa de quince salarios básicos unificados.

8. Las empresas dedicadas al transporte internacional terrestre, marítimo o aéreo que operen hacia o desde el país, que no proporcionen la información anticipada de viajeros y/o tripulantes, de acuerdo a lo establecido en el número 10 del artículo 164 de esta Ley, serán sancionadas con multa de quince salarios básicos unificados.

Sin perjuicio de las sanciones determinadas en este artículo, las autoridades competentes iniciarán las acciones administrativas, civiles y/o penales a las que hubiera lugar.”.

XX

Objeción al Título de las Disposiciones Generales

El proyecto de ley adolece de un grave error de técnica legislativa al sustituir disposiciones generales de la ley reformada mediante disposiciones generales de la ley reformativa y, disposiciones transitorias de la ley reformada, mediante disposiciones transitorias de la ley reformativa. Las normas que reforman o sustituyen disposiciones generales o disposiciones transitorias de una ley deben ser parte del articulado de la ley reformativa. En el proyecto de ley se comete el error de creer que las disposiciones generales se deben reformar mediante disposiciones generales, y disposiciones transitorias mediante disposiciones transitorias, lo cual desnaturaliza la esencia jurídica



PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA

de este tipo de disposiciones.

Las disposiciones generales son normas de carácter genérico aplicables de manera transversal a todo el contenido y contexto de una ley y que, por no encajar en la especificidad de sus capítulos, se ubican técnicamente por fuera de estos capítulos, aparte, como disposiciones de aplicación genérica. No son normas que reforman a otras generales. Si se quiere reformar una disposición general se debe establecer tal sustitución o reforma en los artículos nominales de la ley reformativa; para ello es la ley reformativa.

Con estas consideraciones, y al ser un error estructural del proyecto de ley, se debería rehacer todas las disposiciones generales y transitorias del proyecto e incorporarlas dentro del articulado del cuerpo normativo, lo cual resulta muy complejo de hacer mediante la objeción parcial, pues se tendría que alterar la numeración del proyecto de ley, y reubicar estos nuevos artículos; por lo que, la única forma de corregir este error a través de la objeción parcial, es reformular el título de los capítulos referidos a disposiciones generales y disposiciones transitorias.

En este sentido, propongo el siguiente texto alternativo al título de las disposiciones generales, de manera que, en lugar de decir "Disposiciones Generales", diga:

"DISPOSICIONES REFORMATIVAS A LAS DISPOSICIONES GENERALES"

XXI

Objeción al Título de las Disposiciones Transitorias

Al igual que en la objeción anterior, el proyecto de ley adolece de un grave error de técnica legislativa al sustituir disposiciones generales de la ley reformada mediante disposiciones generales de la ley reformativa y, disposiciones transitorias de la ley reformada, mediante disposiciones transitorias de la ley reformativa. Las normas que reforman o sustituyen disposiciones generales o disposiciones transitorias de una ley deben ser parte del articulado de la ley reformativa. En el proyecto de ley se comete el error de creer que las disposiciones generales se deben reformar mediante disposiciones generales, y disposiciones transitorias mediante disposiciones transitorias, lo cual desnaturaliza la esencia jurídica de este tipo de disposiciones.

Las disposiciones transitorias son normas de carácter temporal, cuya ejecución tiene una vigencia en el tiempo, y una vez ejecutadas se extinguen, por eso no forman parte del articulado de una ley, sino constan aparte, dada esta naturaleza. No son normas que reforman a otras transitorias, pues de ser ese el caso, esta reforma a su vez tendría el carácter de temporal, lo cual es un contrasentido jurídico, y atenta a la indispensable técnica legislativa que debe contener un proyecto de ley, pues lo temporal es la nueva



PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA

disposición transitoria incorporada, mas no la norma que incorpora esa disposición transitoria en una ley, la cual, evidentemente, es permanente. Si se quiere reformar una disposición transitoria se debe establecer tal sustitución o reforma en los artículos nominales de la ley reformativa; para ello es la ley reformativa.

Con estas consideraciones, y al ser un error estructural del proyecto de ley, se debería rehacer todas las disposiciones generales y transitorias del proyecto e incorporarlas dentro del articulado del cuerpo normativo, lo cual resulta muy complejo de hacer mediante la objeción parcial, pues se tendría que alterar la numeración del proyecto de ley, y reubicar estos nuevos artículos; por lo que la única forma de corregir este error a través de la objeción parcial, es reformular el título de los capítulos referidos a disposiciones generales y disposiciones transitorias.

En este sentido, propongo el siguiente texto alternativo al título de las disposiciones transitorias, de manera que en lugar de decir “Disposiciones Transitorias”, diga:

“DISPOSICIONES REFORMATIVAS A LAS DISPOSICIONES TRANSITORIAS”

XXII

Objeción a la Disposición Transitoria Tercera

La Disposición Transitoria Tercera del Proyecto que, como se explicó en las objeciones anteriores, no es transitoria, sino permanente, establece:

“TERCERA: Incorpórese como disposiciones transitorias octava, novena, décima, décima primera y décima segunda de la Ley Orgánica de Movilidad Humana, los siguientes textos: (...)”.

Esta Disposición “Transitoria” Tercera, agrega a la Ley Orgánica de Movilidad Humana, además de las transitorias octava, novena, décima, décima primera y décima segunda, también una Disposición Transitoria Décima Tercera que no se ha hecho constar en el encabezado.

Adicionalmente, respecto de la Disposición Transitoria Décimo Segunda incorporada, se debe considerar que según lo previsto en los artículos 135 y 301 de la Constitución de la República, es de competencia exclusiva del Presidente de la República la presentación de proyectos de ley que modifiquen el régimen impositivo, por lo que resulta improcedente que el Proyecto de Ley pretenda ampliar los beneficios tributarios a ecuatorianos retornados de la República Bolivariana de Venezuela. A este respecto, la Corte Constitucional, mediante Dictamen No. 001-19-DOP-CC, de 12 de marzo de 2019, ha sido enfática al dictaminar que: *“II. Como es claro, este cambio normativo proyectado constituye una modificación impositiva (particularmente, una exoneración de impuestos) que no partió de la iniciativa del Presidente de la República, por lo que*



PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA

dicho cambio es procedimentalmente inválido, en aplicación de los artículos 135 y 301 de la Constitución: (...) 19. Por lo tanto, el Pleno de la Corte Constitucional determina que: 1. Es inconstitucional, por la forma, la extensión de la exoneración impositiva implicada por el texto del artículo 14 del Proyecto de Ley Orgánica de las Personas Adultas Mayores, puesto que el procedimiento legislativo no contó con iniciativa presidencial (cf. Párr.. 10 supra) (...).”

Finalmente, en la Disposición Transitoria Décimo Tercera incorporada, es necesario que aclarar el alcance de la misma para diferenciar a aquellas personas que, por motivos laborales como ganadores de un Concurso de Méritos y Oposición retornarán al país y residirán de manera permanente; de aquellas personas ecuatorianas que vienen a ocupar puestos de libre nombramiento y remoción, contratos ocasionales o nombramientos provisionales, por lo que en este último caso no acreditan la voluntad de retornar y residir en el Ecuador.

Adicionalmente, se considera que para hacer uso de los beneficios que el Estado determine, considerar treinta y seis (36) meses contados una vez concluidas las funciones de las personas ecuatorianas que retornen al país, no guarda armonía con plazos similares estipulados en la presente Ley, por lo que se propone que sean veinticuatro (24) meses.

Por lo tanto, propongo el siguiente texto alternativo:

*“**TERCERA:** Incorpórese como disposiciones transitorias octava, novena, décima, décima primera, décima segunda y décima tercera de la Ley Orgánica de Movilidad Humana, los siguientes textos:*

OCTAVA. La autoridad de Control Migratorio en el plazo de tres (03) meses contados a partir de la publicación de estas reformas en el Registro Oficial, emitirá el protocolo de funcionamiento del Servicio de Apoyo Migratorio señalado en el artículo 134 de esta Ley.

NOVENA. La autoridad de control migratorio en coordinación con la autoridad de movilidad humana y la entidad responsable del Sistema Nacional de Rehabilitación Social deberán, en el plazo de noventa (90) días contados a partir de la publicación de estas reformas en el Registro Oficial, emitir el protocolo de articulación para los procesos de deportación establecidos en el último inciso del artículo 143 de esta Ley.

DÉCIMA. A las personas extranjeras que han iniciado el proceso de regularización migratoria con anterioridad al cometimiento de la falta migratoria por irregularidad, no procederá la imposición de multa por esta causal.

X



PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA

DÉCIMA PRIMERA: La autoridad rectora del trabajo en el plazo de 180 días dará cumplimiento a lo establecido en la Ley de Seguridad Social y el Código de Trabajo respecto a la afiliación obligatoria al Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social de los trabajadores extranjeros que se encuentran laborando en Ecuador y que hayan cumplido con lo establecido en la normativa legal vigente.

DÉCIMA SEGUNDA. La adquisición de vehículos en Ecuador está sujeta a lo dispuesto en la legislación ecuatoriana para el efecto, sin perjuicio de la aplicación del artículo 36 de esta Ley en lo que respecta la importación por parte de personas ecuatorianas que deciden retornar con el ánimo de domiciliarse en el Ecuador.

En lo que se refiere a la adquisición de un vehículos o motocicletas, esta disposición no se refiere a la importación con exención de tributos al comercio exterior, excepto las tasas por servicios aduaneros, de menaje de casa.

Las personas ecuatorianas que deciden retornar con el ánimo de domiciliarse en el Ecuador, podrán solicitar este beneficio hasta veinticuatro (24) meses después de su regreso a territorio nacional.

DÉCIMA TERCERA. Los ecuatorianos residentes en el exterior que vienen a cumplir funciones públicas en el país, excepto aquellos que ejercerán puestos para los que se emita nombramientos provisionales o de libre nombramiento y remoción, podrán hacer uso de los beneficios que el Estado determine para las personas ecuatorianas retornadas hasta veinticuatro meses (24) una vez concluidas sus funciones.”.

Por las consideraciones expuestas, en ejercicio de la atribución que me confiere la Constitución de la República y la ley, **OBJETO PARCIALMENTE** el **PROYECTO LEY ORGÁNICA REFORMATORIA DE LA LEY ORGÁNICA DE MOVILIDAD HUMANA**, decisión que queda plasmada en los términos precedentes, así como en el documento correspondiente, cuyo auténtico devuelvo a su Autoridad.

Atentamente,

Lenín Moreno Garcés

PRESIDENTE CONSTITUCIONAL DE LA REPÚBLICA