

DERECHO CRÍTICO: REVISTA JURÍDICA, CIENCIAS SOCIALES Y POLÍTICAS

Vol. 9, Núm. 9, 2026 (1-24)

ISSN-e: 2953-6464

ISSN: 3091-1664

DOI: 10.53591/dcjcsp.v9i9.3559

Protección, Asistencia y Servicios Consulares en la Normativa Ecuatoriana
Protection, Assistance, and Consular Services in Ecuadorian Regulations

Héctor Tapia Ramírez

Derecho Crítico: Revista Jurídica Ciencias Sociales y Políticas

Fecha de recepción: 13/02/2026

Fecha de aceptación: 21/05/2026

Como citar: Tapia Ramírez, H. (2026). Protección, Asistencia y Servicios Consulares en la Normativa Ecuatoriana. Derecho Crítico: Revista Jurídica, Ciencias Sociales y Políticas. 9(9) 1-24. DOI: 10.53591/dcjcsp.v9i9.3559

Resumen: La protección consular es una función estatal irrenunciable para que nacionales en el exterior ejerzan sus derechos con dignidad y seguridad jurídica. Este artículo analiza cómo el ordenamiento ecuatoriano (2017-2025) distingue protección, asistencia, atención y servicios consulares, mediante investigación jurídica cualitativa basada en la Convención de Viena, Constitución, leyes y jurisprudencia. Los resultados muestran obligaciones diferenciadas: protección salvaguarda derechos; asistencia acompaña en vulnerabilidad; y servicios son prestaciones administrativas. Sin embargo, la gestión pública tiende a unificarlas, supeditando garantías a disponibilidad presupuestaria. Este ensayo concluye que Ecuador confunde la terminología de “protección”; “asistencia”; “servicios”; y, “atención” consular, lo cual, la normativa genera retos para la gestión pública y la garantía de los derechos consagrados en la normativa internacional y constitucional ecuatoriana.

Palabras Claves: Asistencia consular, servicios consulares, derechos humanos, movilidad humana.

Abstract: Consular protection is a key and inalienable act for states which is driven by the consular assistance. Aside, the consular assistance in and mandatory right of citizens abroad to be protected by their states through dignity, and legal actions. This essay describes the use of these terms -consular (protection, assistance)- by referring as similar or distinct categories such as consular (attention and services) aiming to give state protection to citizens abroad. The description has been done using legal qualitative methods based on categories established in the Vienna Convention of Consular Matters of 1963, the Ecuadorian Constitution, and the

¹ Doctor PhD en derecho internacional y contemporáneo por BERG Institute- derechos humanos, y la Universidad Alfonso X “El Sabio”. Máster en liderazgo democrático y comunicación Política de Universidad Complutense de Madrid. Máster en relaciones internacionales, resolución de disputas y diplomacia de la Universidad Alfonso X “El Sabio” y BERG Institute - Derechos Humanos. Abogado por la Universidad Metropolitana. orcid.org/0000-0002-0060-8898; hector.tapiar@ug.edu.ec

national legal frame. Results show different state obligations and unclear meanings about “to protect” as mandatory actions made by states, or, “to assist” as governmental actions as discretionary acts, giving an inadequate application of petitions and warranties to citizens abroad.

Keywords: Consular assistance, human mobility, consular services, human rights

Introducción

Los flujos migratorios son la constante vigente en el mundo globalizado de la actualidad. Hay motivos para salir del país motivos para llegar a otros países distintos al de nacimiento. Las relaciones internacionales no siempre son compatibles con el Derecho Internacional. El flujo migratorio que generó la Segunda Guerra Mundial transformó la forma de migrar junto a las obligaciones de los Estados que envían y los Estados que reciben. En 1963 las Naciones Unidas aprueban la Convención sobre Relaciones Consulares en Ginebra, donde se definen los estándares de los derechos y obligaciones de los estados que envían para proteger a los nacionales en el exterior, así como la reciprocidad de los Estados que recibe. Fuera del territorio nacional, los nacionales del Estado que envía tienen dificultades para acceso a instituciones, registros y ejercicio de derechos inherentes. Esta distancia no extingue el vínculo jurídico Estado-individuo. La Convención de Viena es el instrumento y la vía jurídica-procedimental que previene la indefensión, equilibra el derecho a la defensa, permite el ejercicio de los derechos fundamentales y responde a emergencias y necesidades básicas de identidad y representación de los nacionales en el exterior. Este ensayo propone mostrar que la protección está vigente y funcional después de 71 años de creación, si bien, las categorías consulares son claras en los estándares de derecho Internacional, tales como la obligación de proteger, se da a través de la asistencia consular, establecida en el artículo 5; la misma se produce a través de la comunicación a través de la oficina consular-nacional en el exterior establecidas en el artículo 36 de esta convención;

La pregunta planteada en este ensayo: ¿en qué medida el marco normativo y el modelo de gestión consular ecuatorianos, durante 2017-2025, diferenciaron y articularon la protección, la asistencia y los servicios consulares para garantizar los derechos de las personas

ecuatorianas en el exterior?. Con ello se propone comprobar que, Ecuador dispone de una base jurídica constitucional-dogmática y que aborda la atención a ecuatorianos en el exterior, considerando que las categorías consulares son sinónimas, lo que insta a la confusión entre “asistencia”, “protección” y “servicios” consulares. La gestión administrativa tiende a reunir las bajo un criterio general de “servicios”. Esta forma de organización dificulta reconocer la obligatoriedad o discrecionalidad de la protección, así mismo omite establecer indicadores de ejercicio de derechos; y, facilita mantener respuestas uniformes ante Estados que reciben sin atender los respectivos derechos y garantías de los nacionales en el exterior. La del objetivo general es analizar su alcance jurídico e institucional de la asistencia y protección consular y como objetivos específicos se buscan: precisar las categorías estudiadas; sistematizar el marco internacional y nacional; describir la organización y el portafolio de gestión; valorar los factores que condicionan la prestación; y contrastar elementos de los modelos mexicano y colombiano.

Marco Teórico

Derecho Consular y Centralidad del nacional en exterior

El derecho consular (Naciones Unidas, 1963) regula la creación y funcionamiento de las oficinas consulares, las relaciones entre el Estado que envía y el Estado receptor, las funciones de los agentes y las condiciones de atención de nacionales fuera del territorio. Inicialmente los consulados fueron vinculados al comercio, la navegación, actos notariales y llegó luego al espacio de aprobación de visados y de atención a nacionales en el extranjero o como lo dice María Amelia Viteri “las diásporas” o los ecuatorianos en el exterior. (Tapia R, 2017)

Es pertinente presentar la diferenciación entre asuntos diplomáticos y asuntos consulares, ambas dependencias son parte del servicio exterior de un Estado pero sus objetivos, roles, sedes y representantes son distintos.

Los asuntos diplomáticos tienen como objetivo representar oficialmente a un Estado frente a otro, promoviendo para fortalecer relaciones bilaterales que permitan resolver disputas y negociar acuerdos políticos o comerciales, es decir, son las relaciones Estado-Estado. Las

sedes de los asuntos diplomáticos es la embajada, siendo sólo una por Estado representado estando en la capital del Estado receptor, exceptuando algunos casos (Larrea Holguin, 2008). La máxima autoridad de los asuntos diplomáticos es el embajador y su ámbito de acción es el político Estatal, es decir, las relaciones Estado-Estado, basadas en el derecho internacional y las directrices de la política exterior del Estado que envía y recibe en concordancia en intereses propios de cada nación como política de Estado. (Tapia Ramírez, 2024)

Los asuntos consulares tienen por objetivo prestar asistencia, protección y servicios administrativos a los nacionales residentes o que viajan en el exterior. Las sedes consulares pueden estar en varias ciudades de los Estados que recibe, y todas están supeditadas a la embajada. La máxima autoridad de los asuntos consulares es el cónsul o a quien se le de esas atribuciones en el ejecutivo. Su ámbito de acción es de tipo administrativo, legal y técnico (emisión de pasaportes, trámites notariales, de registro civil, visados, apoyo legal y brinda servicios y asistencia a los nacionales en el extranjero del Estado que envía, dentro del territorio del Estado que recibe. (Tapia, Ecuador y sus recursos 2019 - 2030. Desafíos y Perspectivas Internacionales , 2021) (Ardila Ardila & Tickner, 2002). La protección consular se diferencia de la protección diplomática. Esta última consiste en una reclamación interestatal por un hecho internacionalmente ilícito y suele exigir requisitos como nacionalidad y agotamiento de recursos internos. (Naciones Unidas, 1963). La protección consular puede desplegarse preventivamente, mediante comunicación, visitas, acompañamiento, verificación y gestiones ante autoridades locales. Su propósito inmediato es evitar o reducir la indefensión.

La función consular opera en una relación triangular: el Estado de nacionalidad o denominado que envía conserva deberes de protección; el Estado receptor ejerce soberanía territorial y posee soberanía de coacción; y la persona nacional en el exterior tiene la obligación de cumplir con el ordenamiento territorial del Estado que recibe donde se encuentra, sabiendo que existe, o debería existir protección vinculada del Estado que envía; en casos que sus derechos sean vulnerados, se requiera documentos, asistencia, protección o intervención (Tapia, 2021). El consulado del Estado que envía no reemplaza ni sustituye a las autoridades locales, ni tampoco puede irse en contra del ordenamiento jurídico del Estado

receptor. El fin de la oficina consular es asistir a los nacionales en el exterior con asuntos relacionados con el Estado que envía, sin embargo, éste no puede permanecer inactivo si uno de sus ciudadanos enfrenta vulneraciones de derechos, arbitrariedades, discriminación o riesgo a su integridad. (Castles, 2010)

Protección, asistencia, servicios y atención consulares

De acuerdo a la Convención de Viena de 1963, se establecen las defunciones de protección consular, asistencia consular (Naciones Unidas, 1963), éstas categorías son deberes vinculantes de los Estados y son garantías para los ciudadanos, es decir, son irrenunciables a los ciudadanos y obligatorios para los estados, a ello se le denomina, “políticas estatales de protección” (Tapia R, 2017); mientras que los servicios y la atención consular, son “políticas gubernamentales” o de cumplimiento discrecional por parte del estado (Tapia, 2021, pág. 172) (Tapia R, 2017, pág. 218) y se encuentran en los planes operativos del Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana (Koskeniemi, 2010) (Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana, 2019).

Hay que hacer una diferenciación entre protección, asistencia, servicios y atención consular, términos que se describen a continuación: La *protección consular* es el conjunto de actuaciones destinadas a salvaguardar derechos e intereses legítimos frente a riesgos o vulneraciones. Incluye medidas preventivas, seguimiento, coordinación y gestiones ante autoridades. (Tapia R, 2017). La *asistencia consular* se entiende como apoyo, orientación y acompañamiento ante necesidades concretas, como emergencias médicas, accidentes, desastres, pérdida de documentos, localización, repatriación, fallecimiento, deportación o privación de libertad. (Naciones Unidas, 1963). No presupone necesariamente una violación, pero debe ser accesible y oportuna. Por otra parte, los *servicios consulares* son prestaciones administrativas de carácter gubernamental, es decir, no son de obligatorio cumplimiento y netamente discrecional por parte del gobierno, que producen efectos jurídicos o documentales entre ellos están los mecanismos para obtención de pasaportes, registros, poderes, legalizaciones, emisión de visas, certificaciones y actuaciones electorales. Mientras que la *atención consular* (Arbuet-Vignali, 2018) es la forma de relación con el usuario: canales, horarios, trato, información, tiempos de respuesta y seguimiento. La atención es

transversal a servicios, asistencia y protección. (Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana, s.f.). Es preciso recalcar que, confundir atención con protección puede llevar a evaluar la política únicamente mediante número de citas o trámites, sin determinar si se evitó una vulneración. Las categorías pueden concurrir en un mismo caso. La pérdida de un pasaporte requiere un servicio; si ocurre durante una emergencia humanitaria también demanda asistencia y quizá protección. La utilidad de diferenciarlas radica en identificar qué actuaciones pueden estar sujetas a tasas o requisitos y cuáles constituyen obligaciones mínimas que no deberían depender exclusivamente de la disponibilidad presupuestaria. Con ello, un ciudadano puede recibir un servicio eficiente y al mismo tiempo no tener protección consular por una detención arbitraria, lo que confirma que un “servicio” es un mecanismo para asistir, proteger o atender a un nacional, lo que implica que tener el servicio no implica ser protegido o asistido. (Tapia Ramírez, 2024). A continuación, para explicar por qué se puede considerar a los términos como sinónimos hay que entender exegéticamente a la norma establecida en la Convención de Viena sobre Relaciones Consulares.

La Convención de Viena de Relaciones Consulares, la protección consular a través de los artículos 5 y 36

La Convención de Viena de Relaciones Consulares se refiere a la protección y asistencia consular en los artículos 5 y 36. Donde en el artículo 5 se refiere a las funciones consulares que incluyen varias tareas específicas de protección, a través de la asistencia, como señalan los literales a), e), h), i), j), con énfasis en el literal e); donde se ha resaltado de manera intencional para fines explicativos, se detalla a continuación:

“Art. 5.- Funciones consulares

Las funciones consulares consistirán en:

- a) Proteger en el Estado receptor los intereses del Estado que envía y de sus nacionales, sean personas naturales o jurídicas, dentro de los límites permitidos por el derecho internacional;*
- e) Prestar ayuda y asistencia a los nacionales del Estado que envía, sean personas naturales o jurídicas;*

- h) Velar, dentro de los límites que impongan las leyes y reglamentos del Estado receptor, por los intereses de los menores y de otras personas que carezcan de capacidad plena y que sean nacionales del Estado que envía, en particular cuando se requiera instituir para ellos una tutela o una curatela;*
- i) Representar a los nacionales del Estado que envía a tomar las medidas convenientes para su representación ante los tribunales y otras autoridades del Estado receptor, de conformidad con la práctica y los procedimientos en vigor en este último, a fin de lograr que, de acuerdo con las leyes y reglamentos del mismo adopten las medidas provisionales de preservación de los derechos e intereses de esos nacionales, cuando por estar ausentes o por cualquier otra causa, no puedan defenderlos oportunamente;*
- j) Comunicar decisiones judiciales y extrajudiciales y diligencias comisiones rogatorias de conformidad con los acuerdos internacionales en vigor, y, a falta de los mismos, de manera que sea compatible con las leyes y reglamentos del Estado receptor;*

Mientras que el artículo 36 hace referencia a la comunicación entre el nacional en el exterior y el consulado del Estado que envía. Este artículo explica y estandariza lo que pueden y no pueden hacer los funcionarios consulares o quienes tengan asignadas dichas funciones, donde se ha resaltado de manera intencional para fines explicativos como lo señala a continuación:

“Art. 36.- Comunicación con los nacionales del Estado que envía

1. Con el fin de facilitar el ejercicio de las funciones consulares relacionadas con los nacionales del Estado que envía:

- a) los funcionarios consulares podrán comunicarse libremente con los nacionales del Estado que envía y visitarlos. Los nacionales del Estado que envía deberán tener la misma libertad de comunicarse con los funcionarios consulares de ese Estado y visitarlos;*
- b) si el interesado lo solicita, las autoridades competentes del Estado receptor deberán informar sin retraso alguno a la oficina consular competente en*

ese Estado cuando, en su circunscripción, un nacional del Estado que envía sea arrestado de cualquier forma, detenido o puesto en prisión preventiva. Cualquier comunicación dirigida a la oficina consular por la persona arrestada, detenida o puesta en prisión preventiva, le será asimismo transmitida sin demora por dichas autoridades, las cuales habrán de informar sin dilación a la persona interesada acerca de los derechos que la reconocen en este apartado;

- c) *los funcionarios consulares tendrán derecho a visitar al nacional del Estado que envía que se halle arrestado, detenido o en prisión preventiva, a conversar con él y a organizar su defensa ante los tribunales. Asimismo, tendrán derecho a visitar a todo nacional del Estado que envía que, en su circunscripción, se halle arrestado, detenido o preso en cumplimiento de una sentencia. Sin embargo, los funcionarios consulares se abstendrán de intervenir en favor del nacional detenido, cuando éste se oponga expresamente a ello.*

2. Las prerrogativas a las que se refiere el párrafo 1 de este artículo se ejercerán con arreglo a las leyes y reglamentos del Estado receptor; debiendo entenderse, sin embargo, que dichas leyes y reglamentos no impidan que tengan pleno efecto los derechos reconocidos por este artículo.

El artículo 36 es muy claro al explicar en los literales a) y b) lo que se puede hacer expedito, sin requerimiento de una solicitud expresa del nacional en el exterior. Sin embargo, el literal c) deja la salvedad de renunciar a la protección consular y a la asistencia bajo un pedido expreso y puntual del desistimiento, es decir, el ciudadano en el exterior puede pedir a título personal el no ejercer su derecho, más el Estado no puede desistir u omitir la asistencia de ningún ciudadano en el extranjero, a pesar de que no se solicite formalmente tal pedido. La norma es clara, el pedido se hace únicamente para desistir, mas no para acceder, algo extremadamente común en la vulneración de derechos de personas en situación de movilidad. (Tapia R, 2017) especialmente cuando los nacionales en el extranjero son detenidos y notificados por el Estado que recibe, quedándose a Mercer de reconocer idioma,

procesos legales y consecuencias de enfrentar un juicio sin debida asistencia legal, especialmente cuando los detenidos, en su desesperación aceptan cualquier cargo o condición al momento de la detención antes de la primera declaración ante la autoridad judicial. (Torres Torres, 2026)

La convención de Viena estandariza las relaciones consulares entre todos los Estados reconocidos internacionalmente. A pesar de ello, la persona nacional en el extranjero, o comúnmente denominada “extranjero” poseen desigualdad material, al desconocer el idioma, las reglas que rigen en el Estado de destino o desconocer la cultura oficial del mismo, lo que le da aún más importancia la comprensión de la protección y la asistencia consular.

La Protección consular en el marco legal ecuatoriano

El marco jurídico ecuatoriano es uno de los más avanzados en la incorporación de los derechos dogmáticos que priman por los derechos orgánicos de la Constitución de la República del Ecuador. (Tapia, Ecuador y sus recursos 2019 - 2030. Desafíos y Perspectivas Internacionales , 2021). Novedades como la “ciudadanía universal” (art. 416) y la incorporación de personas en movilidad humana como grupo de atención prioritaria (Torres Torres, 2026) son algunos de los avances en materia consular que son dignos de observar. El artículo 392 de la Constitución obliga a interpretar la actuación consular desde la eficacia de los derechos, al asignar al Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana la rectoría estatal de la política migratoria y la obligación de diseñar y evaluar políticas de protección a ecuatorianos en el extranjero; Dentro del marco jurídico nacional se encuentran la Ley Orgánica de Movilidad Humana, junto con varios reglamentos subsidiarios. (Ecuador, Asamblea Nacional , 2017). Dentro de su planificación se encuentran los diferentes tipos de consulados (Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana, 2011) normativa que organiza misiones y oficinas e incluye funciones documentales, notariales, migratorias y de protección. Así mismo los acuerdos ministeriales y normativa de la Defensoría pública, ente especializado de la defensa judicial de ecuatorianos en el exterior complementan la normativa de protección consular. Adicional a ello, los decretos ejecutivos complementan el marco jurídico de la protección consular. Llama la atención que, al analizar exegéticamente la normativa se habla de “protección internacional” figura del Derecho Internacional

relacionada a al asilo y refugio, figuras que permiten proteger a las personas extranjeras en territorio nacional, uno de los logros más altos de la Declaración de los Derechos Humanos. Esta protección se enfoca en nacionales extranjeros que llegan a territorio ecuatoriano, mientras que Cancillería posee el departamento de “Ecuatorianos en el Exterior” oficina que debe dar seguimiento a las denuncias y peticiones de ecuatorianos en el exterior. (Acuerdo Ministerial 000077 Estatuto orgánico de gestión organizacional por procesos del Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana, 2021), y su composición se da como una rectoría gubernamental y no estatal. Es la oficina encargada de planificar la asistencia, protección y servicios consulares. (Torres Torres, 2026)

Metodología

La investigación de este ensayo es cualitativa, jurídica, documental, descriptiva y no experimental (Dávila Newman, 2006). Su finalidad fue interpretar el contenido literal de la norma y su aplicación en la diferenciación de: protección, asistencia, atención y servicios consulares, dentro del marco normativo y en los instrumentos de gestión aplicados entre 2017 y 2025. Se usa el método descriptivo sintético y con visión deductiva al revisar varios cuerpos normativos y sus respectivos informes de cumplimiento. (Agudelo, 2008)

El análisis describe elementos incluyó la Convención de Viena; la Constitución; la Ley Orgánica del Servicio Exterior; la Ley Orgánica de Movilidad Humana y su reglamento; documentos del MREMH; la OC-16/99; las sentencias La Grand vs Estados Unidos, Avena vs México de la Corte Internacional de Justicia; y el caso Vélez Loo vs Panamá; normativa y programas de México y Colombia; y literatura jurídica. (Tapia R, 2017).

La técnica fue el análisis documental mediante una matriz con cinco campos: instrumento, categoría mencionada, obligación o facultad, sujeto beneficiario y consecuencia institucional. Los hallazgos se agruparon en diferenciación conceptual, estructura normativa, modelo de gestión y factores de implementación. La verificación de la información se dio a través de la triangulación entre las fuentes normativas, jurisprudencia y doctrina internacional que se constatan en la revisión de informes nacionales y de otras ONG que realizan el seguimiento

de la asistencia a personas en situación de movilidad. (Castles, De Haas, & Miller, The Age of Migrations. International Population Movements in the Modern World, 2018)

Resultados

Existen varios hallazgos encontrados en este ensayo tales como:

- a. Diferenciación jurídica de las categorías de “protección”, “asistencia”, “servicio”; y; “atención”;
- b. Las sentencias de las cortes internacionales ordenan que la protección consular es más que un mero trámite de notificación diplomática sino una vulneración de derechos de los nacionales en el exterior.
- c. Existe normativa y casos de éxito de protección consular a través de casos de atención a ecuatorianos en el exterior..

Discusión

Las categorías consulares (protección, asistencia, servicios y atención) se presentan como sinónimos.

El primer hallazgo de este ensayo es que la normativa internacional sí diferencia la terminología y separa los criterios de protección, asistencia, servicio y atención. El problema hallado es que la normativa reglamentaria ecuatoriana, del Reglamento de Movilidad Humana, acuerdos ministeriales y decretos ejecutivos usan la terminología como sinónimo en la redacción de la norma, lo que genera confusión entre obligatoriedad o discrecionalidad de la protección, e inducen a que la “asistencia” se entienda como sinónimo de “atención, servicio y protección” tal como se ha redactado la norma secundaria y se viabiliza en el Plan de Atención a Ecuatorianos en el Exterior y el Plan Consular. (Tapia Ramírez, 2024) (Torres Torres, 2026). En la Tabla No. 1 se muestra un cuadro comparativo de las políticas estatales y gubernamentales, aplicables con obligatoriedad o discrecionalidad de acuerdo a lo encontrado en el Plan Consular 2023 del Ecuador.

Tabla 1 Políticas Consulares de tipo Estatal y Gubernamental

Políticos Estatales Consulares			
Categoría	Finalidad principal	Ejemplos	Naturaleza predominante
Protección	Salvaguardar derechos e intereses del ecuatoriano en el exterior. Ecua-Ext	Gestiones, prevención de indefensión, seguimiento de detención.	Garantía constitucional-Política Estatal
Asistencia	Apoyar ante una necesidad concreta Ecua-Exrt	Orientación, localización, repatriación, contacto familiar	Acompañamiento-política gubernamental/estatal
Políticas Gubernamentales Consulares			
Categoría	Finalidad principal	Ejemplos	Naturaleza predominante
Servicios	Producir efectos administrativos Ecua-Exrt	Pasaportes, registros, poderes, legalizaciones	Prestación administrativa-política gubernamental
Atención	Organizar la relación con Ecua-Exrt	Canales, información, trato, tiempos	Calidad transversal. política gubernamental

Fuente: La Protección Consular de Ecuatorianos en el Exterior. Tapia 2024.

El plan presenta más de 35 productos o servicios en 4 categorías, los mismos que inducen a la confusión de ser obligatorios o discrecionales, y si se aplican por oficio o pedido del interesado. Así mismo, este cuadro puede mostrar una excelente atención al tener contacto y mantener la vulnerabilidad por falta de protección aplicada a través de la asistencia. Así mismo, la planificación se mide por indicadores de eficacia administrativa, es decir, la forma y no el fondo, donde el fin de la protección consular pasa a segundo plano y el cumplimiento de indicadores administrativos es lo que prima para la valoración. (Torres Torres, 2026). Los informes de cumplimiento, según la clasificación del plan consular presentan datos

cuantitativos y una bitácora de novedades, mas no muestra en su planificación un proceso de revisión cualitativa de los resultados de la atención, asistencia y cumplimiento de la protección.

Por ello, la utilización como sinónimos de las categorías consulares en la doctrina internacional ecuatoriana hace que las notificaciones de Estado a Estado sobre detenciones o arrestos de los ecuatorianos en el exterior, impiden que la asistencia consular y comunicación entre consulados y ecuatorianos en el extranjero puedan realizarse de debida manera, generando discordia entre los estándares del Derecho Internacional y lo que ordena la normativa nacional.

Sentencias en Cortes Internacionales sobre Protección Consular a través de Asistencia de diplomáticos.

El segundo hallazgo muestra cómo los Estados y la justicia de cortes internacionales demuestran que la notificación Estado-Estado van más allá de meras formalidades y exigen a los estados -vía judicial y jurisprudencial-, el respeto y uso adecuado de lo dispuesto en la Convención de Viena de 1963. Así mismo, se observan acciones de omisión de la comunicación y atención, sean por protección o asistencia. Así la Corte Internacional de Justicia genera aportes a la protección consular en las sentencias del Caso Lagrand versus Estados Unidos; y, Avena versus México. Así mismo la Corte Interamericana de Derechos Humanos trae aportes en la sentencia de los casos: Chaparro Lapo versus Ecuador; y, Velez Loo versus Panamá, los mismos se analizan a continuación.

El caso Lagrand Vs EEUU (Corte Internacional de Justicia, 2001) la Corte Internacional de Justicia identificó que Estados Unidos incumplió la obligación de informar a la oficina consular del Alemania sobre la detención de dos alemanes en territorio norteamericano, incumpliendo lo dispuesto en el artículo 36 de la Convención de Viena. En el caso Avena vs México (Corte Internacional de Justicia, 2004) la Corte Interamericana de Derechos Humanos analizó la situación de 52 nacionales mexicanos y ordenó revisión y reconsideración de condenas en los casos afectados, demostrando que México incumplió el artículo 36. Los fallos consolidaron la idea de que la notificación de detención de un nacional

no es un mero formalismo sino un derecho del estado que pueda proteger y del detenido que puede aplicar su derecho a ser asistido. Como se ve en estos casos de la CIJ y CIDH, en materia de derecho internacional diplomático (relación entre estados) la “protección” consular es una obligación o garantía de cuidar; y, se lo realiza a través de la “asistencia” o presencia de un diplomático o tercero autorizado del Estado del nacional hacia el nacional en el extranjero.

El caso Chaparro Lapo Vs Ecuador (Chaparro y Lapo versus Ecuador, 2007) relativo a la detención arbitraria incumpliendo el debido proceso de informarle del motivo de su detención, así como el negarle su derecho a la asistencia consular de su país, Chile. La Corte Interamericana de Derechos Humanos ordenó la liberación de los acusados y ordenó la devolución de su negocio cumpliéndose cinco años después de la sentencia. Este caso fue uno de los primeros en identificar la importancia de diferenciar la asistencia y protección consular, explicando, por parte de la corte, que todo nacional en el extranjero debe tener asistencia consular, entendiéndose como el deber del Estado del nacional a “proteger” que no se le vulneren los derechos del nacional en el exterior. (Chaparro y Lapo versus Ecuador, 2007)

El caso Vélez Loo vs Panamá (Corte Interamericana de Derechos Humanos, 2010), relativo a detención migratoria de un ecuatoriano en Panamá por ingreso irregular generó precedentes de la detención indebida, los malos tratos dentro de la cárcel y el respeto al debido proceso hacia una persona extranjera. En este caso no hubo sanción para Panamá porque sí notificó y aplicó el artículo 5 de la Convención de Viena. La Corte declaró responsable a Panamá por múltiples violaciones, como detenciones sin fundamento, y la vulneración a la integridad del detenido; ordenando y recordando que la migración irregular no elimina derechos individuales. Este caso muestra que Panamá cumplió con notificar la detención, y Ecuador no “protegió” a través de la “asistencia”, simplemente informó conocer y dejó allí el caso, vulnerando el artículo 36 sobre la comunicación nacional-consulado. Cuando Vélez Loo gana el caso, pide al Estado ecuatoriano indemnización y asistencia, donde su respuesta fue que su caso fue manejado por terceros, asegurando su derecho a la defensa, sin considerar la obligatoriedad de proteger a un nacional en el exterior, informando

que él ya no se encontraba en peligro ni en el exterior al recibir la denuncia y petición en territorio ecuatoriano, algo que nuevamente vulnera el Artículo 36 que dispone que no habrá asistencia salvo exclusión expresa del nacional y no al revés, el estado no puede negar de oficio (Tapia R, 2017). Este es un ejemplo que la “asistencia” fue considerada como un servicio voluntario, no vinculante por motivos formales y no de fondo, es decir, la asistencia ya no era una política de Estado sino una Política de Gobierno, pasando de vinculante-obligatoria o voluntaria-funcional. (Tapia, 100 Testimonios de Migrantes detenidos en BTC, 2015)

Gestión Pública y Capacidad Institucional del Gobierno Ecuatoriano

La eficacia de la protección de un estado depende de recursos, circunscripciones, sistemas informáticos y redes locales. En el caso ecuatoriano, la normativa posee varios tipos de oficinas consulares que son las responsables de la atención y asistencia consular. (Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana, 2020) Un modelo de gestión debe combinar eficiencia administrativa con enfoque de derechos. Los factores endógenos comprenden presupuesto, estructura, talento humano, tecnología y prioridades gubernamentales. Los exógenos incluyen normas del Estado receptor, crisis, conflictos, políticas migratorias y dispersión de la comunidad. Estos factores explican dificultades, pero no justifican la inacción absoluta frente a riesgos graves. Desde 2018, Ecuador ha optado por la digitalización de su atención y servicios consulares, lo que reduce desplazamientos y costos, y ha excluido a nacionales en situación de vulnerabilidad por migración irregular siendo personas sin conectividad, de baja alfabetización digital o privadas de libertad en centros de detención de otros países. Sin embargo, el proyecto de atención digital posee avances y su grado de maduración genera mayor atención a ecuatorianos en el exterior, Por ello, la virtualización amplía canales mas no sustituye la atención humana en situaciones complejas, algo que depende directamente de voluntad política y presupuestos de gestión de mediano y corto plazo (Tapia R, 2017).

Estructura normativa e institucional para la protección consular ecuatoriana

La normativa es suficiente para formular protocolos diferenciados, sin embargo, expresiones como: “velar”, “acompañar” o “brindar asistencia oportuna” (Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana, 2020) requieren regulación y procedimientos aprobados; enfocándose en reglas sobre tiempos, frecuencia de visitas, documentación de seguimiento y control, escalamiento de la gestión; y, cierre del proceso. Sin parámetros, dos oficinas pueden responder de manera distinta ante casos comparables. Para 2023 Ecuador contaba con 164 oficinas y los servicios consulares tienen canales virtuales y presenciales. (Tapia Ramírez, 2024) La amplitud de la red no equivale a cobertura efectiva. Las oficinas rentadas tienen personal y presupuesto estatal; los consulados honorarios operan bajo un régimen distinto y con competencias limitadas. La cobertura debe medirse por tiempo de desplazamiento, canales de emergencia, capacidad de visita, frecuencia de consulados móviles y atención fuera del horario ordinario. (Tapia, 2017)

El portafolio de servicios consulares consta en: cinco procesos, once procedimientos y treinta y seis productos: representación, información, servicios institucionales, servicios por delegación y gestión de protección (Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana, 2020). Esta estructura ordena responsabilidades, pero mezcla resultados administrativos con actuaciones de garantía. Un pasaporte concluye con la emisión; la protección de un detenido no termina con una visita a la cárcel. (Tapia Ramírez, 2024). Adicional, el Acuerdo Ministerial No. 0000070 de 28 de junio de 2024, (Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana, 2024) establece la implementación de un nuevo modelo de gestión de servicios digitales en el Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana de Ecuador, creando el Centro de Servicios Digitales (CESDI) y el Sistema de Visados Electrónicos Ecuatoriano (eVISAS) para centralizar y digitalizar los procesos de emisión de visas, con el objetivo de optimizar recursos, mejorar la eficiencia y simplificar los trámites para los ciudadanos dentro y fuera del país. Esta normativa regula los procedimientos para la solicitud, análisis, pago y emisión de visas ordinarias y de protección internacional, mas no se habla de digitalización para protección consular -hay que recordar

que no es lo mismo la protección internacional que la protección consular- (Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana, 2024)

Por ello, los indicadores deben incorporar tiempo desde la notificación hasta el primer contacto, frecuencia de visitas, acceso a defensa, necesidades de salud, comunicación familiar, gestiones realizadas y resultado del seguimiento. La recaudación y el volumen de trámites son útiles, pero no sustituyen la medición de derechos. (Tapia, Ecuador y sus recursos 2019 - 2030. Desafíos y Perspectivas Internacionales , 2021)

Digitalización y factores de implementación de atención consular

La pandemia aceleró la transición hacia servicios semipresenciales y virtuales. La firma electrónica, el consulado virtual y los sistemas de pasaportes, visas, actuaciones y protección permitieron mantener parte de la atención. En 2020 se amplió la digitalización de actos notariales, reduciendo desplazamientos y mejorando trazabilidad (MREMH, 2020).

Los beneficios fueron evidentes, pero también surgieron riesgos: brecha digital, plataformas fragmentadas, trámites que exigen presencia y falsa equivalencia entre formulario electrónico y protección. Una emergencia o detención exige intervención humana. (Tapia Ramírez, 2024). El modelo pasó ser multicanal y permitió a una grado de maduración de gestión electrónica pasando de atención web o telefónica a seguimiento especializado sin perder información (Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana, 2024). En la tabla No. 2 se muestra los factores que inciden en la eficacia consular.

Tabla No. 2 Factores que inciden en la eficacia consular

Tipo	Factor	Efecto	Respuesta requerida
Endógeno	Presupuesto	Menor personal, visitas y cobertura	Priorización por riesgo y contingencia
Endógeno	Cambios de estructura	Interrupción y pérdida de continuidad	Plan plurianual y gestión del conocimiento

Tipo	Factor	Efecto	Respuesta requerida
Endógeno	Tecnología y talento humano	Diferencias de capacidad	Interoperabilidad y capacitación
Exógeno	Política migratoria receptora	Más detenciones o deportaciones	Redes legales y alerta temprana
Exógeno	Crisis o desastres	Demanda simultánea	Planes de contingencia
Exógeno	Dispersión geográfica	Dificultad de acceso	Consulados móviles y canales múltiples

Elaborado por: el autor.

Las limitaciones de capacidad no eliminan la responsabilidad, pero condicionan su cumplimiento. El estándar razonable consiste en demostrar planificación, priorización, coordinación y uso diligente de los medios disponibles. (Arbuet-Vignali, 2018). Para ello deben registrarse decisiones y acciones de escalamiento que tanto funcionarios como ciudadanos deben mantener al tanto.

Casos de Asistencia Consular que protegieron o vulneraron derechos de ecuatorianos en el exterior.

En la justicia ecuatoriana, no existen casos emblemáticos sobre asistencia ni protección consular, ya sea como “asistencia” a ecuatorianos en el exterior, ni como órdenes de la Corte Constitucional o de tribunales subsidiarios que exijan la protección consular a través de la “asistencia”; sin embargo, existen asistencias consulares que muestran la garantía estatal y la potestad gubernamental. En el libro “La vida de un cónsul” (Lopez Amaya, 2023) detalla la protección consular a cinco casos de ecuatorianos que fueron atendidos por canales oficiales por delitos de odio racial y xenofobia. El autor, Jorge López Amaya detalla los casos de José Zucushañay-2008; Marcelo Lucero-2008; Homofobia a hermanos del Bronx-2010; y Jaime Calle-2012; Abuso en Dumbo-Brooklyn - 2013 (Lopez Amaya, 2023). El autor cuenta que el consulado pudo ser parte de acompañar a las víctimas y sus familiares en la investigación y esclarecimiento de sus casos, en algunos de los casos pudieron acompañaron en las

audiencias de corte y en otro, pudieron gestionar una visa de protección internacional por motivos de violencia racial; mientras que otros casos apoyaron con asesoría legal y en otros apoyaron a gestionar la discrecionalidad que los casos exigían para proteger a las víctimas por delitos sexuales. En el libro cuenta que todos los casos atendidos llegaron por denuncias de la misma comunidad o por redes sociales y que el vincularse como autoridades, no siempre era respetado por el cumplimiento del Convenio de Ginebra. En otros casos informaba que sí recibía notificaciones estatales de detención y en varias ocasiones pudo acercarse a los centros de detención, donde en algunos casos estuvo presente en las audiencias de la corte. En este testimonio de “las visitas a las cárceles”, describe López, que las distancias entre los consulados y las cárceles son mayores a tres horas de viaje por trayecto; el bajo personal y el limitado presupuesto dificultan grandemente el asistir y apoyar a los ecuatorianos en el exterior describe. (Lopez Amaya, 2023, pág. 78)

No todo es perfecto, la protección no exime la existencia de casos polémicos, como son los casos de detención de ecuatorianos en el exterior, como el caso Assange (ODJEC, 2018), o el caso Serrano vs Ecuador. (Caso Serrano vs Ecuador, 2009), casos que no son conocidos por abordar la protección consular, sino por otros temas de judicialización con elementos distintos a este ensayo y que serán tratados en futuros ensayos, y sin embargo son deudas de la protección consular del Ecuador a sus nacionales. Por ello, los procesos consulares requieren directrices claras sobre protección y servicios, así como una articulación de una política exterior que debe madurar con procesos progresivos de cooperación, sistemas, redes y capacitación a mediano y largo plazo, por lo que no deberían modificarse con cada ciclo político.

Llama la atención que los planes consulares son reemplazados cada año o cada dos años y de los cuales, no existe acceso a conocer su cumplimiento, ni siquiera por procesos de transparencia o de gobierno abierto, tema que deberá ser abordado en una siguiente ocasión.

Digitalización como mecanismo de servicio y protección consular

El esfuerzo que Ecuador realiza para la digitalización de los servicios tiene avances significativos, entre ellos el sistema digital de visados y la portal de servicios digitales del

Ministerio de Relaciones Exteriores incluye opciones de solicitudes de protección internacional (asilo y refugio); así mismo trámites de residencias. (Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana, 2024). El portal de servicios, es decir acciones discrecionales, mantiene un proceso de maduración digital que cada día va alimentando nuevos servicios como poderes y cierta documentación de apostilla. Se ve su eficacia, desde la comunidad que conoce cada vez cómo usar de mejor manera los servicios. La protección consular aún no tiene definida cómo será su funcionamiento en canales digitales, lo cual, es apremiante, como el caso de las personas en situación de movilidad humana que son detenidas en la frontera de México-Estados Unidos, (Torres Torres, 2026) y, que debido a distancias, presupuesto y fenómenos políticos exógenos generan soluciones rápidas y efectivas a personas con difícil acceso a conectividad o conocimiento de su situación de vulnerabilidad.

Conclusión

La normativa ecuatoriana, respecto de la protección consular, tiene como doctrina el usar de sinónimos a las categorías consulares de la protección, asistencia, servicio y atención, lo cual dificulta diferenciar acciones discrecionales con acciones vinculantes que el Estado ecuatoriano debe cumplir con los ecuatorianos en el Ecuador y cumplir con el Convenio de Ginebra de Relaciones Consulares de 1963.

Las cortes internacionales, como la Corte Internacional de Justicia y la Corte Interamericana de Derechos Humanos, a través de sus jurisprudencias, han hecho que la protección consular no sea un mero trámite de registro de notas Estado-Estado a ser una disposición vinculante que garantiza derechos y prohíbe la vulneración de derechos fundamentales establecidos en la Constitución y las obligaciones internacionales del Ecuador.

El Estado Ecuatoriano tiene avances novedosos en sus derechos dogmático-constitucionales que parten de la ciudadanía universal y de la incorporación de las personas en situación de movilidad humana como grupo de atención prioritaria. Durante el periodo analizado en este ensayo, entre 2017 y 2025, Ecuador ha modificado su normativa interna, tanto en el Plan Nacional de Desarrollo 2013-2017; 2017-2021; 2021-2025; 2024-2025; y 2025-2029 donde

cambian las prioridades respecto a la asistencia y protección consular de ecuatorianos en el exterior. Sin embargo, visibiliza una continua maduración de su programa de digitalización de servicios consulares.

Referencias

- Torrecuadrada García-Lozano, S. (2004). La sentencia de la corte internacional de justicia del 27 de junio de 2001 en el caso Lagrand. *Boletín mexicano de derecho comparado*.
- Velez vs Panamá, 132-2-327 (Corte Interamericana de Derechos Humanos Y Corte Internacional de Justicia 23 de noviembre de 2010).
- Martínez, A. M. (2016). Diseño de investigación, principios teórico-metodológicos y prácticos para su concepción. *Revista Anuario*, 1(1), 1-27.
- Cohen, N., & Gabriela, G. (2019). *Metodología de la Investigación, ¿para qué?: la producción de los datos y los diseños*. Buenos Aires: Teseo.
- Dávila Newman, G. (2006). *El razonamiento inductivo y deductivo dentro del proceso investigativo en ciencias experimentales y*. Caracas: Laurus.
- Witker, J. (2017). Los derechos humanos: nuevo escenario de la investigación jurídica. *Revista Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, 17(149), 979-1005.
- Tapia, H. (2021). *Ecuador y sus recursos 2019 - 2030. Desafíos y Perspectivas Internacionales*. Quito: Universidad Central del Ecuador.
- Arbuer-Vignali, H. (2018). *Lecciones de historia de las Relaciones Internacionales. Vol 2*. Montevideo: Ed. Fundación de Cultura Universitaria.
- Corte Internacional de Justicia. (31 de marzo de 2004). *Sentencia Avena y otros Mexicanos vs Estados Unidos*.
- Real Academia Española. (2018). *Diccionario de la Real Academia Española*. Recuperado el 28 de noviembre de 2023, de <https://www.rae.es/>
- BBC News. (25 de 01 de 2017). *Donald Trump firma la orden ejecutiva para la construcción del muro en la frontera de Estados Unidos con México*. Recuperado el 8 de diciembre de 2023, de <https://www.bbc.com/mundo/noticias-internacional-38750004>
- Koskenniemi, M. (2010). What Is International Law For? *Interntional Law*, 32-57.
- Ardila Ardila, M. C., & Tickner, A. (2002). *Prioridades y Desafíos de la Política exterior Colombiana*. Bogotá: Fescol.
- Presidencia de la República del Ecuador. (14 de febrero de 2020). *Decreto Ejecutivo No. 981. Implementación del Gobierno electrónico en la función ejecutiva*.

Corte Interamericana de Derechos Humanos. (1999). *Opinión Consultiva OC-16/99. El derecho a la información sobre la asistencia consular en el marco de las garantías del debido proceso legal*. San José: CIDH.

Corte Interamericana de Derechos Humanos. (2010). *Sentencia Caso Vélez Loor vs. Panamá. Excepciones preliminares, fondo, reparaciones y costas*. San José : CIDH.

Corte Internacional de Justicia. (2001). *LaGrand (Germany v. United States of America), Judgment*. La Haya: CIJ.

Corte Internacional de Justicia. (2004). *Avena and Other Mexican Nationals (Mexico v. United States of America), Judgment*. La Haya: ICJ.

Ferreira Ribeiro, G., & Batista de Almeida, J. (2015). Direitos consulares do preso estrangeiro: confronto ou paralelismo da jurisprudência internacional e brasileira? *Revista Jurídica da Presidência*, 17(112), 413-437.

Castles, S. (2010). Migración irregular: causas, tipos y dimensiones regionales. *Migración y Desarrollo*, 8(15), 49-80.

Ciudad Domínguez, L. (2014). The clash between national and consular law: Article 36. *Diplomatic and Consular Law*, 231-249.

Congreso de la República de Colombia. (2011). *Ley 1465 de 2011*. Bogotá: Congreso de Colombia.

Asamblea Nacional del Ecuador. (2017). *Ley Orgánica de Movilidad Humana*. Quito: Suplemento del Registro Oficial No. 938, 6 de febrero de 2017.

Asamblea Nacional del Ecuador. (2008). *Constitución de la República del Ecuador*. Quito: Asamblea Nacional del Ecuador.

Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana. (2019). *Acuerdo Ministerial No. 108. Establecer la Categorización de la oficinas del Ecuador en el exterior que ejercen funciones consulares*. Quito: Registro Oficial 29 del 30 de agosto de 2019.

Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana. (2011). *Reglamento de Funcionamiento de los Consulados Honorarios del Ecuador y Actuaciones de sus Cónsules Honorarios*. Quito: Registro Oficial 545 del 29 de septiembre de 2011.

Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana. (s.f.). *Servicios consulares*.

Minsiterio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana. (19 de abril de 2023). *Acuerdo Ministerial 000026. Arancel Consular y Diplomático*.

Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana. (2013). *Acuerdo Ministerial No. 000132. Expedir la norma para determinar las tipologías de oficinas consulares del Ecuador en el Exterior*. Quito.

Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana. (2020). *Plan de Gestión Consular 2020*. Quito.

Caso Serrano vs Ecuador, INFORME No. 84/09 CASO 12.525 (Comisión Interamericana de Derechos Humanos 2009).

ODJEC. (2018). *Acción de protección de Julián Assange: lo más relevante*. Obervatorio de Derechos y Justicia, Londres.

Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana. (2024). *Acuerdo Ministerial No. 0000070*. Quito: Registro Oficial de 28 de junio de 2024.

Tapia Ramírez, H. (2024). *La Protección Consular y la Asistencia Consular en el Ecuador*. Quito: UMET.

Chaparro y Lapo versus Ecuador, Sentencia 172 (Corte Interamericana de Derechos Humanos 21 de noviembre de 2007).

Larrea Holguin, J. (2008). *Derecho Internacional Ecuatoriano*. Quito: CEP.

Torres Torres, D. (2026). *Análisis jurídico de la protección consular: asistencia y servicios consulares a ecuatorianos en situación de vulnerabilidad en México durante el año 2024*. Quito: UCE.