

**COMISIÓN No. 5
ESPECIALIZADA PERMANENTE DE RELACIONES INTERNACIONALES Y
MOVILIDAD HUMANA**



**INFORME PARA SEGUNDO DEBATE DEL PROYECTO DE LEY ORGÁNICA
REFORMATORIA A LA LEY ORGÁNICA DE MOVILIDAD HUMANA**

INTEGRANTES DE LA COMISIÓN:

JONATHAN PARRA VILLACÍS, **Presidente.**
RAISA CORRAL ÁLAVA, **Vicepresidenta.**

CARLA CRUZ ZAMBRANO
FAUSTO FERNÁNDEZ ROSALES
LUCÍA JARAMILLO ZURITA
MARÍA FERNANDA JIMÉNEZ VÁSQUEZ
JOHNNY LAVAYEN TAMAYO
GUSTAVO MATEUS ACOSTA
RICARDO ULCUANGO FARINANGO

Quito, D.M., 22 de abril de 2024

1. OBJETO DEL INFORME.-

El presente documento tiene por objeto poner a conocimiento del Pleno de la Asamblea Nacional, el informe para Segundo Debate del Proyecto de Ley Orgánica Reformatoria a la Ley Orgánica de Movilidad Humana (unificado) -en adelante, también, el Proyecto de Ley o Proyecto Normativo- elaborado por la Comisión Especializada Permanente de Relaciones Internacionales y Movilidad Humana -en adelante, también, la Comisión o la CRIMH-, sobre la base de cuatro proyectos de “LEY ORGÁNICA REFORMATORIA A LA LEY ORGÁNICA DE MOVILIDAD HUMANA” y un proyecto de “LEY ORGÁNICA DE DEFENSA PARA EL MIGRANTE ECUATORIANO”, presentados por los Asambleístas Henry Fabián Kronfle Kozhaya, Mónica Estefanía Palacios Zambrano, Gustavo Mateus Acosta, Elías Jachero Robalino y Ángel Salvador Maita Zapata, respectivamente, los mismos que fueron unificados, en un primer momento mediante resolución No. CAL-2021-2023-816 de fecha 25 de enero del 2023 por medio de la cual se unificaron los proyectos de Ley presentados por los asambleístas Henry Fabián Kronfle Kozhaya, Mónica Estefanía Palacios Zambrano y Gustavo Mateus Acosta; y de la resolución No. CAL-HKK-2023-2025-0028, de fecha 20 de diciembre del 2023, en razón de la cual se resolvió: “Artículo 1.- **AUTORIZAR**, la unificación de los siguientes proyectos de ley: **1. PROYECTO DE LEY ORGÁNICA REFORMATORIA A LA LEY ORGÁNICA DE MOVILIDAD HUMANA (UNIFICADO)**, presentado por los asambleístas Henry Fabián Kronfle Kozhaya, Gustavo Enrique Mateus y Mónica Estefanía Palacios Zambrano; **2. PROYECTO DE LEY ORGÁNICA REFORMATORIA A LA LEY DE MOVILIDAD HUMANA**”, presentado por el asambleísta Washington Elías Jachero Zambrano; y, **3. PROYECTO DE LEY ORGÁNICA DE DEFENSA PARA EL MIGRANTE ECUATORIANO**, presentado por el asambleísta Ángel Maita Zapata; y, (...)”.

2. ANTECEDENTES. -

2.1. Respecto a la presentación, calificación, notificación y avoco de conocimiento del Proyecto de Ley presentado por el asambleísta Gustavo Mateus

2.1.1. Mediante Memorando No. AN-SG-2022-3525-M de, 16 de octubre de 2022, el abogado Álvaro Ricardo Salazar Paredes, secretario general de la Asamblea Nacional, notificó la Resolución CAL-2021-2023-679 aprobada en sesión No. 057-2022 de 13 de octubre de 2022, a través de la cual, el Consejo de Administración Legislativa (en adelante, también CAL) resolvió calificar el “Proyecto de Ley Orgánica Reformatoria a la Ley Orgánica de Movilidad Humana” presentado por el asambleísta Gustavo Mateus y remitir el mismo a la Comisión Especializada Permanente de Relaciones Internacionales y Movilidad Humana.

2.1.2. En Sesión No. 111-2021-2023, de fecha 9 de noviembre de 2022, la CRIMH avocó conocimiento del “Proyecto de Ley Orgánica Reformatoria a la Ley Orgánica de Movilidad Humana” presentado por el asambleísta Gustavo Mateus mediante

Oficio S/N de 09 de septiembre de 2022 y recibió la comparecencia del asambleísta proponente, cuya intervención se resume en el siguiente cuadro:

Cuadro No. 1

Comparecencia	Aportes
As. Gustavo Mateus	<p>Mi presencia, ahora, en esta Comisión, responde al proceso de conocimiento y tratamiento del Proyecto de Reforma a la Ley Orgánica de Movilidad Humana que presenté como iniciativa legislativa en ejercicio de mis funciones como representante del exterior para Europa, Asia y Oceanía, así como desde mi realidad y experiencia como un migrante más que vivió la dura situación de quiénes residimos fuera de nuestra patria.</p> <p>Recordemos que a través de años y décadas Ecuador ha sufrido grandes procesos migratorios, de menor a mayor, con un crecimiento sostenido hasta transformarse en un fenómeno social que influye directamente en la vida de miles de familias ecuatorianas.</p> <p>Hoy en día, la migración se ha convertido en el éxodo desafortunado de la historia de nuestro país, todo aquello debido a la inestabilidad política y económica; la falta de oportunidades laborales; y, el feriado bancario hace un par de décadas. La pandemia y el desgobierno de los últimos años han provocado la forzosa migración de nuestros compatriotas, sin embargo, pese a la difícil situación y los años fuera del Ecuador, muchos de nuestros compatriotas deciden retornar al país pero se enfrentan con el incumplimiento de sus derechos y los nulos procesos de reinserción y apoyo gubernamental, dejando ver cómo se desvaloriza el sacrificio de años y décadas de quienes al enviar sus remesas han contribuido con el sostenimiento de la economía del país, alcanzando así en el pasado 2021 la cifra récord de 4.362 millones de dólares en remesas.</p> <p>En este contexto, el presente proyecto de reforma recoge e incluye las propuestas y observaciones de nuestros compatriotas</p>

	<p>migrantes, tales como: la necesidad de obtener créditos en la banca privada a su retorno, para lo cual es necesario que el Estado cree historial de registro de sus remesas enviadas al Ecuador con la que se justifique sus ingresos y les permita acceder a cualquier tipo de crédito en la banca privada. En el proyecto también se garantiza el acceso a una vivienda digna y adecuada, con posibilidad de obtener subsidios, tasas o intereses preferenciales en relación a la Ley Orgánica de Vivienda de Interés Social. Se ha propuesto también que se adopten medidas de acción afirmativa conforme a derecho, a la inserción educativa de nuestros migrantes retornados; se propone ampliar el derecho a la extensión de tributos para la importación de menaje de casa; así como la ampliación de vigencia en los beneficios para las personas reportadas. Claramente, estas propuestas deben venir acompañadas de incentivos de retorno claros y directos, que definen la posibilidad de impulsar el retorno de nuestros migrantes.</p>
--	--

2.2. Respecto a la presentación, calificación, notificación y avoco de conocimiento del Proyecto de Ley presentado por la asambleísta Mónica Palacios

2.2.1. Mediante Memorando No. AN-SG-2022-3722-M de 30 de octubre de 2022, el abogado Álvaro Ricardo Salazar Paredes, secretario general de la Asamblea Nacional, notificó la Resolución CAL-2021-2023-707 aprobada en sesión No. 062-2022 de 27 de octubre de 2022, a través de la cual, el CAL resolvió calificar el “Proyecto de Ley Orgánica Reformatoria de la Ley Orgánica de Movilidad Humana a fin de Garantizar a los Ecuatorianos Residentes en el Exterior que regresen al País su Derecho a una Vida Digna y el Traslado del Menaje de Casa” y remitir el mismo a la Comisión Especializada Permanente de Relaciones Internacionales y Movilidad Humana.

2.2.2. En Sesión No. 111-2021-2023, de fecha 9 de noviembre de 2022, la CRIMH avocó conocimiento del “Proyecto de Ley Orgánica Reformatoria de la Ley Orgánica de Movilidad Humana a fin de Garantizar a los Ecuatorianos Residentes en el Exterior que regresan al País su Derecho a una Vida Digna y el Traslado del Menaje de Casa”, presentado por la asambleísta Mónica Palacios Zambrano mediante Memorando Nro. AN-PZME-2022-0153-M de 08 de septiembre de 2022

y recibió la comparecencia de la asambleísta proponente, cuya intervención se resume en el siguiente cuadro:

Cuadro No. 2

Comparecencia	Aportes
As. Mónica Palacios	<p>El proyecto de reforma a la Ley Orgánica de Movilidad Humana que he presentado se ha trabajado en mesas técnicas con nuestros migrantes, así que representa directamente las necesidades de nuestra comunidad y qué es lo que ellos han pedido que se refleje en la política pública a favor de eso.</p> <p>Quisiera mencionar y hablar sobre el análisis técnico jurídico que nos hizo la Asamblea. Lo que nos dice es que, de acuerdo con el contenido del proyecto de Ley Orgánica Reformatoria, cumple con todo lo que nos debe garantizar nuestra Constitución.</p> <p>Agrega que el proyecto de ley busca garantizar varios derechos, entre aquellos, resalta el derecho a la vida digna contenido en el artículo 66 numeral 2. Igualmente, cabe recordar que la Constitución señala que ejercerán atribuciones en la formulación, observancia, seguimiento y evaluación de las políticas públicas, que justamente también están en esta ley. Así que, estoy sumamente contenta de saber que el análisis técnico jurídico ha sido favorable y que está en observancia de la Constitución.</p> <p>Igualmente manifiesta que el análisis jurídico, es necesario realizarlo, por cuanto el proyectoresponde a la mejora y adecuación sobre la progresividad de los derechos.</p> <p>Nuestra Constitución, en el artículo 3, garantiza la no discriminación y el goce efectivo de los derechos humanos. Igualmente, el artículo número 392 de la Constitución establece que el Estado velará por los derechos de las personas en movilidad humana y ejercerá la rectoría de la política migratoria a través de los distintos niveles de gobierno.</p> <p>Lo que quiere el proyecto en sí, es garantizar a los ecuatorianos residentes en el exterior su</p>

	<p>derecho a una vida digna; el crédito preferencial en banca pública y privada; también, vivienda, fomento productivo y apoyo a los emprendimientos, contratos de inversión en sector público y privado y acceso al sistema financiero; también el tema de menaje de casa, de equipos de trabajo, de vehículos; también tenemos la exoneración de impuestos en la importación de motocicletas; también la exoneración de impuestos en la importación de autos, que nosotros para los migrantes de los Estados Unidos y Canadá es sumamente importante; el derecho a la exoneración de tributos para la importación del menaje de casa de migrantes retornados.</p> <p>Beneficios para migrantes retornados, primeramente, más tiempo, eso es sumamente importante, se modifica el artículo 41 de la Ley para ampliar de 36 a 72 meses los beneficios para migrantes retornados, aunque es importante reconocer que los beneficios deberían ser para siempre, porque una vez que nosotros fuimos expulsados de nuestra patria, pues la historia no va a cambiar y siempre vamos a tener esa historia que tuvimos que salir y volver.</p> <p>En el plazo máximo de 90 días, las instituciones del Estado, diseñarán, implementarán, ejecutarán y expedirán la normativa secundaria correspondiente para garantizar el derecho de nuestros compatriotas. La presencia del Estado, la Cancillería, a través de sus consulados, de forma obligatoria difundirá y promocionará los derechos y beneficios para los migrantes en el exterior. En este momento, sabemos que los consulados bajo la Cancillería no están dando la información de los derechos que tenemos todos los migrantes en el exterior y también cuando regresen.</p> <p>Esa ha sido la presentación, hemos ampliado los derechos de nuestros conciudadanos en el exterior, cosas que son sumamente importantes, así que creo que uno de los beneficios es que por fin vamos a poder hacer créditos en la banca pública, pero también privada, con beneficios</p>
--	--

	<p>para nuestra comunidad migrante y también algo sumamente importante para nosotros, los migrantes, es que podamos tener información clara sobre proyectos públicos y privados en los cuales nosotros podamos invertir con seguridad. ¿Qué es lo que pasa? Muchos de nuestros migrantes envían su dinero al Ecuador y pues entre familiares o amigos no se cumple con las inversiones que ellos quisieran, se quedan con sueños frustrados porque se invierten mal el dinero. Estos son los beneficios, señor Presidente. Y muy importante que la apoyemos para que realmente nuestros migrantes puedan tener esos beneficios y cómo índico, este proyecto de Ley ha sido trabajado con nuestros migrantes en mesas de trabajo casi en todos los Estados, así que son necesidades directamente de nuestra comunidad.</p>
--	---

2.3. Respecto a la presentación, calificación, notificación y avoco conocimiento del Proyecto de Ley presentado por el asambleísta Henry Kronfle Kozhaya

- 2.3.1.** Mediante Memorando No. AN-SG-2022-4004-M de 25 de noviembre de 2022, el abogado Alvaro Ricardo Salazar Paredes, secretario general de la Asamblea Nacional, notificó la Resolución CAL-2021-2023-728 aprobada en sesión No. 066-2022 de 21 de noviembre de 2022, a través de la cual, el CAL resolvió calificar el “*Proyecto de Ley Orgánica Reformatoria de La Ley Orgánica de Movilidad Humana*” y remitir el mismo a la Comisión Especializada Permanente de Relaciones Internacionales y Movilidad Humana.
- 2.3.2.** En Sesión No. 118-2021-2023, de fecha 14 de diciembre de 2022, la CRIMH avocó conocimiento del “Proyecto de Ley Orgánica Reformatoria de la Ley Orgánica de Movilidad Humana”, presentado por el asambleístas Henry Kronfle Kozhaya, mediante Memorando AN-KKHF-2022-0048-M de 03 de octubre de 2022 y recibió la comparecencia del asambleísta proponente, cuya intervención se resume en el siguiente cuadro:

Cuadro No. 3

Comparecencia	Aportes
As. Henry Kronfle	<p>Creo que el antecedente de esta iniciativa, es importante que ustedes lo sepan en la Comisión. En el marco de visitas a migrantes que trato de hacer como asambleísta Nacional, estuve en un par de ocasiones con migrantes de la ciudad de New York y me lleve una sorpresa realmente muy amarga, de ver cómo estas familias, que han dejado todo en el país, que han salido, que muchas veces se han destruido, en vez de tener soluciones por parte de las autoridades designadas en esos territorios, les causan más problemas, y eso es lo que me motivó a visitarlos en múltiples ocasiones y poder entender la problemática que viven y una de ellas tiene que ver con esta Comisión y con el Proyecto de Ley Orgánica de Movilidad Humana, en el cual estoy pidiendo algunas reformas en este proyecto de ley, sobre todo, en el artículo 15, porque creo que después de escucharlos tienen toda la razón.</p> <p>A qué se refiere esto, es muy sencillo, básicamente se refiere a dos cambios puntuales, cambiar el derecho de envío de bienes de uso personal y ratifico de uso personal, nada tiene que ver esto comercial, para que mañana no se diga que aquí se está disfrazando, ya hoy la ley prevé el envío de bienes de uso personal pero lo prevé únicamente a familiares y lo prevé a través de llenar formularios, inclusive, donde hay que explicar quiénes son cada uno de los familiares y que grados de consanguinidad tienen, para poder tener el derecho de enviar la paquetería que no tiene fines comerciales a estos familiares y que no paguen por supuesto tributos; gente que, como les digo, ha sacrificado todo, se ha dividido de sus familias y que está allá y que quiere ayudar a sus familiares acá. Eso es lo que se está pidiendo, que esos mismos bienes, no se está cambiando nada más, que son de uso personal, no sea única y exclusivamente para</p>

	<p>familiares, sino también puedan enviarlos a amigos.</p> <p>Hay gente que tiene compadres, amigos y no les pueden enviar absolutamente nada, no pueden ayudarlos, entonces, el primer cambio que tiene el proyecto de ley, ahí, es que son bienes de uso personal, no son bienes para uso comercial.</p> <p>El segundo cambio está en relación al control de la paquetería. Hoy en día se ejecutan todos los controles de esa paquetería a partir de los 24 envíos y entonces, entra en una serie de trámites burocráticos, todo lo que es después de 24 envíos, da una serie de controles y prácticamente en los hechos y en la práctica se genera una prohibición del envío de la paquetería, a partir de 24 paquetes.</p> <p>Veinticuatro paquetes son dos paquetes al mes, hay veces que les mandan unas medias, unos zapatos, es terrible lo que vive esta gente. La gente se va a otro país, hay muchas veces que se separa de su familia y lo que trabaja, en gran parte, lo devuelve a sus propios familiares, para darles una oportunidad de vida. Todo lo que están pidiendo señores es que, en vez de que sean 24 paquetes, le den la oportunidad de 36, porque en la práctica están mandando 3 paquetes mensuales. Entonces, en vez de mandar dos envíos al mes en la práctica están mandando tres envíos al mes, ese tercer envío cuando se acumula los 24 envíos anuales, comienza hacer un lío, a tal punto que deben desistir de enviar porque es un trámite burocrático que como les digo hace prohibitivo el envío.</p> <p>Eso es básicamente el proyecto señores, no es nada del otro mundo, no cambia ninguna otra regulación, no tiene que ver nada con temas tributarios., El cambio es muy sencillo en este proyecto.</p>
--	--

2.4. Respecto a la presentación, calificación, notificación y avoco de conocimiento del Proyecto de Ley presentado por ex el asambleísta Ángel Maita.

- 2.4.1.**Mediante Memorandos Nos. AN-MZAS-2022-0205-M de fecha 14 de noviembre de 2022, el ex asambleísta Ángel Maita Zapata presenta el Proyecto de Ley Orgánica de Defensa para el Migrante. Mediante Memorando Nro. AN-SG-2023-0374-M de fecha 29 de enero de 2023, el abogado Álvaro Ricardo Salazar Paredes, entonces secretario general de la Asamblea Nacional, notificó la Resolución No. CAL-2021-2023-821 de fecha 27 de enero de 2023, a través de la cual, el CAL resolvió calificar el “Proyecto de Ley Orgánica de Defensa para el Migrante Ecuatoriano” y remitir el mismo a la Comisión Especializada Permanente de Relaciones Internacionales y Movilidad Humana.
- 2.4.2.**Mediante Memorando No. AN-SG-2024-0051-M de fecha 08 de enero de 2024, el Secretario General notificó a la CRIMH la resolución de Unificación de los Proyectos de Ley. En Sesión No. 014-2023-2025 de fecha 17 de enero de 2024, la CRIMH recibió la comparecencia del asambleísta proponente cuya intervención se resume en el siguiente cuadro:

Cuadro No. 4

Comparecencia	Aportes
Ex. As. Ángel Maita	<p>Expone que todas las instituciones públicas, así como las entidades financieras del sector bancario y del sector financiero de la economía popular y solidaria deberán garantizar que todos sus servicios sean accesibles mediante peticiones firmadas electrónicamente.</p> <p>Además, todas las instituciones públicas incluyendo el régimen autónomo descentralizado deberán implementar mecanismos de recaudación de tasas y contribuciones mediante canales electrónicos accesibles para los ecuatorianos y ecuatorianas que residen en el extranjero.</p> <p>También, las instituciones de salud pública del Estado deberán garantizar el agendamiento de turnos para consulta médica externa mediante modalidad de telemedicina; garantizando que la disponibilidad de turnos sea acorde con la demanda de servicios por parte de los ecuatorianos que residen en el exterior.</p> <p>Recalca que el Ministerio Rector de la salud pública, deberá expedir el respectivo carné de discapacidad para todos los ecuatorianos que residan en el extranjero en las siguientes circunstancias: 1. Cuando se justifique que el migrante posee una discapacidad reconocida</p>

	<p>por su país de residencia, y 2. Cuando se justifique que el migrante posee discapacidad de conformidad con las normas infra legales que apliquen al caso, para lo cual, de ser necesario se garantizará la revisión médica por telemedicina, así como la remisión de información por vía electrónica.</p> <p>Determina que el estado promoverá de forma permanente la afiliación voluntaria al Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social de los migrantes que residan en el extranjero.</p> <p>Resalta que el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, promoverá de acuerdo a su disponibilidad y planificación presupuestaria, programas que permitan que los migrantes retornados que no cuenten con afiliación a la Seguridad Social, realicen una afiliación voluntaria retroactiva por el tiempo que el migrante permaneció en el exterior.</p> <p>Reconoce que el estado a través de la Defensoría Pública, garantizará patrocinio legal gratuito para todos los migrantes que requieran presentar recursos administrativos, contenciosos administrativos o acciones constitucionales ante acciones u omisiones de la administración pública emitidos dentro de los procesos.</p> <p>Además, el estado promoverá que los ecuatorianos y ecuatorianas residentes en el extranjero accedan a métodos alternativos de solución de conflictos.</p> <p>Expone que las instituciones públicas que posean directorios con representantes de la ciudadanía, promoverán en los respectivos reglamentos de selección, medidas afirmativas que promuevan la participación de migrantes retornados en los respectivos procesos de selección. También, el Consejo Nacional Electoral, garantizará que, en el calendario de cada elección, existan actividades destinadas a promover el voto migrante. El Consejo Nacional Electoral, deberá habilitar en cada junta receptora del voto del exterior un tiempo mínimo de 96 horas para la recepción del voto de los ecuatorianos residentes en el exterior.</p>
--	--

	<p>Determina que uno de los puntos más importantes es que los ecuatorianos y ecuatorianas mayores de 16 años que residan en el exterior podrán acceder a las siguientes prestaciones: 1. Afiliación voluntaria al Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social; 2. Apertura de cuentas en instituciones bancarias y del sector financiero de la economía popular y solidaria; y 3. Realización de negocios jurídicos de cuantía inferior a diez mil dólares de los Estados Unidos de Norte América, sin necesidad de autorización de su representante.</p> <p>Expresa que los ecuatorianos y ecuatorianas que justifiquen haber residido más de tres años en el extranjero, recibirán una acción afirmativa equivalente al 1% del puntaje total de todos los concursos públicos de méritos y oposición en los que participen.</p> <p>Expone que la cartera de estado responsable de la definición de las políticas migratorias, deberá expedir un certificado de migrante retornado para todos los ecuatorianos y ecuatorianas que justifiquen haber vivido más de dos años continuos en el exterior de forma regular o irregular. El respectivo certificado del migrante retornado tendrá vigencia hasta la muerte del titular. El Registro Civil deberá hacer constar de forma visible en la cédula de identidad la condición de Migrante Retornado.</p> <p>Presenta que los títulos de tercer y cuarto nivel incluyendo el grado de PHD, expedidos por universidades del extranjero, debidamente reconocidas en el país de origen, deberán ser registrados por el Estado ecuatoriano de forma inmediata, mediante un proceso ágil donde se exigirá únicamente los siguientes requisitos: 1. Título de tercer o cuarto nivel debidamente apostillado en virtud del Convenio de la Haya de la Apostilla, y 2. Constancia de que la Universidad que emitió el título se encuentra debidamente acreditada en el país de origen.</p> <p>Resalta que las personas ecuatorianas residentes en el exterior ejercerán acciones afirmativas en el pago de tasas y aranceles, en el envío de paquetería que contenga bienes de uso</p>
--	---

	<p>personal sin fines comerciales, en concordancia con la reglamentación que dictará el ente de regulación y control aduanera, bajo criterios de simplicidad, eficiencia, eficacia, solidaridad y carácter humanitario.</p> <p>Expresa que el ente rector en materia de movilidad humana garantizará la accesibilidad a todos los sistemas informáticos requeridos para el envío de bienes de uso personal a territorio nacional.</p> <p>Además, dentro de una disposición reformativa se busca que se cree el sistema de garantía crediticia como un mecanismo que tiene por objeto afianzar obligaciones crediticias “u obligaciones y garantías destinadas a asegurar el cumplimiento de contratos amparados por la Ley Orgánica del Sistema de Contratación Pública de las personas que no están en capacidad de concretar proyectos con el sistema financiero nacional o contratos como proveedores del Estado por falta de garantías, tales como primeros emprendedores, madres solteras, personas en movilidad humana, con discapacidad, jóvenes, migrantes retornados y otras personas pertenecientes a grupos de atención prioritaria, y también que se derogue toda la normativa de igual o menor rango que se oponga a la presente ley.</p>
--	--

2.5. Respecto a la presentación, calificación, notificación y avoco de conocimiento del Proyecto de Ley presentado por el asambleísta Elías Jachero Robalino

2.5.1. Mediante Memorando No. AN-PR-2023-0104-M de fecha 13 de marzo de 2023, el ex asambleísta Elías Jachero Robalino presenta el proyecto de Ley Orgánica Reformatoria de la Ley Orgánica de Movilidad Humana. Mediante Memorando No. AN-SG-2023-2019-M de fecha 10 de mayo de 2023 el abogado Álvaro Ricardo Salazar Paredes, entonces secretario general de la Asamblea Nacional, notificó la Resolución No. CAL 028-2023, de fecha 05 de mayo de 2023, a través de la cual, el CAL resolvió calificar el Proyecto de Ley Orgánica Reformatoria a la Ley Orgánica de Movilidad Humana.

1.2.1. Mediante Memorando No. AN-SG-2024-0051-M de fecha 08 de enero de 2024, el Secretario General notificó a la CRIMH la resolución de Unificación de los Proyectos de Ley. En Sesión No. 014-2023-2025 de fecha 17 de enero de 2024, la CRIMH recibió la comparecencia del asambleísta proponente cuya intervención se resume en el siguiente cuadro:

Cuadro No. 5

Comparecencia	Aportes
Ex. As. Elías Jachero Robalino	<p>Realiza una pregunta demostrando que la mayoría de personas tienen familiares migrantes y que las excepciones son escasas. Otro tema relevante es cómo llegó el niño a la frontera estadounidense donde sus padres se encontraban allá, cómo obtuvo la información necesaria. Enfatiza que cada caso de migración tiene sus particularidades.</p> <p>Estos temas de migración son riesgosos y más en menores de edad, por la deshidratación, desnutrición, trata de personas, explotación, incluso involucrados en temas de narcotráfico.</p> <p>Menciona que la Asociación de Couriers Familiares Ecuatorianos y el Comité de lucha por los derechos de los migrantes son algunas de las organizaciones que respaldan la propuesta ciudadana actual. A través de sus dirigentes, contribuyeron con valiosas propuestas basadas en su experiencia diaria en el campo, atendiendo a la población migrante en Ecuador, los Estados Unidos y otros países.</p> <p>Realiza la exposición de motivos sobre la creación de la Ley, publicada en el Registro Oficial No. 938 el 6 de febrero de 2017, destaca su importancia como un avance significativo para la defensa y protección de los derechos de las personas en movilidad humana.</p> <p>La implementación inicial de la ley generó cambios significativos en la gestión migratoria y las políticas de protección a los migrantes. Sin embargo, a lo largo del tiempo, se identificaron deficiencias y áreas de mejora en su aplicación, lo que llevó a la necesidad de reformas significativas para abordar los desafíos identificados.</p>

	<p>Destaca la justificación para reformar la Ley de Movilidad Humana. Señala que, a pesar de representar un avance importante en la legislación ecuatoriana, algunos aspectos de la ley fomentan el centralismo, especialmente al coordinar iniciativas con la Cancillería Ecuatoriana, lo cual limita el desarrollo más amplio y efectivo para los migrantes.</p> <p>En su contribución, identifica elementos burocráticos y cambios necesarios en la ley para lograr políticas más inclusivas. Se destaca la necesidad de superar coordinaciones burocráticas costosas con los Gobiernos Autónomos Descentralizados (GADs), proponiendo modificaciones que tengan un impacto inmediato y beneficien a los migrantes ecuatorianos. Además, aboga por promover políticas que fomenten la inclusión y el bienestar de los migrantes, considerando aspectos humanitarios, laborales y sociales.</p> <p>Indica que, el flujo de remesas familiares que ingresó al país alcanzó un récord histórico según la serie estadística compilada por el BCE, totalizando USD 4,362.63 millones. Este monto refleja un notable aumento del 30.71% en comparación con el valor registrado en 2020, que fue de USD 3,337.55 millones. Este significativo incremento indica un impacto positivo en la economía nacional, evidenciando la importancia de las remesas como un componente vital en el flujo financiero del país. Proporciona datos esenciales sobre la emigración ecuatoriana:</p> <p>El número de emigrantes ecuatorianos es de 1,183,685, según los últimos datos de la ONU, colocando a Ecuador en el puesto 99° de los 195 países en el ranking de porcentaje de emigrantes medio.</p> <p>La emigración femenina, con 625,963 personas, supera a la masculina, que es de 557,722, representando el 52.88% y el 47.11% del total de emigrantes, respectivamente.</p> <p>Los destinos principales son Estados Unidos (43.61%), España (35.09%), e Italia (7.20%).</p>
--	--

	<p>En los últimos años, la emigración ha experimentado un aumento de 52,258 personas, lo que equivale a un 4.62%.</p> <p>Ecuador se encuentra en las cuatro categorías de situación de movilidad humana: país de origen, de destino, tránsito y retorno de migrantes. Estos datos proporcionan una visión integral de la complejidad y la amplitud del fenómeno migratorio en el país.</p> <p>Destaca el propósito de implementar un proceso simplificado y ágil para trámites, con el fin de reducir brechas en servicios a ecuatorianos en el exterior.</p> <p>Además, se enfatiza la obligación de instituciones y entidades públicas de desarrollar procesos y estrategias para que los ecuatorianos en el exterior cumplan con sus obligaciones con el Estado, incluyendo pagos de impuestos y servicios básicos, considerando que muchos tienen propiedades en el país.</p> <p>Asimismo, se propone la creación de mecanismos que faciliten el envío y recepción de remesas, junto con incentivos para el desarrollo de proyectos productivos, tanto de forma individual como colectiva, ante las autoridades del Gobierno Central y los Gobiernos Autónomos Descentralizados (GADS), destacando que la ley actual no incluye a los GADS en este contexto.</p> <p>Plantea el fortalecimiento de los sistemas de comunicación y el uso de plataformas digitales dirigido a todos los migrantes ecuatorianos.</p> <p>Propone una mejora sustancial en el sistema de gestión migratoria, enfocándose en dos aspectos clave. En primer lugar, aboga por una reducción del 25% en el tiempo y la complejidad de los trámites migratorios. Su objetivo es agilizar los procesos tanto para los migrantes como para las autoridades, buscando optimizar la eficiencia y hacer más accesible el cumplimiento de los requisitos.</p> <p>En segundo lugar, establece una meta ambiciosa: alcanzar un índice de cumplimiento del 95% en la ejecución de políticas y regulaciones migratorias.</p>
--	--

	<p>Plantea que las reformas propuestas tendrán un impacto significativo en la sociedad ecuatoriana. En cuanto a la integración social, se espera que estas medidas conduzcan a una mayor conexión cultural y social de los migrantes con la sociedad local, promoviendo así la diversidad y el intercambio de experiencias.</p> <p>En el ámbito económico, anticipa que las reformas contribuirán positivamente al desarrollo económico. Al facilitar la participación laboral de los migrantes, se busca diversificar el talento y el conocimiento, generando un impacto positivo en el crecimiento económico. Estas perspectivas subrayan el potencial transformador de las propuestas en la sociedad ecuatoriana, abriendo oportunidades para un mayor enriquecimiento cultural y un crecimiento económico más sólido.</p> <p>En sus conclusiones, destaca el impacto positivo que se espera de las reformas propuestas. Se proyecta que estas medidas no solo beneficiará la vida de los migrantes, sino que también fortalecerán la cohesión social y eliminarán el centralismo, permitiendo un enfoque más equitativo en la atención a las necesidades de esta población. Además, se subraya el fortalecimiento de los derechos de los migrantes y la promoción de políticas que favorezcan la inclusión y el bienestar, considerando aspectos humanitarios, laborales y sociales.</p>
--	--

2.6. Respetto de la unificación de los Proyectos de Ley

Primera unificación

En sesión No. 120-2021-2023 de 11 de enero de 2023, la asambleísta Mónica Palacios Zambrano mocionó, solicitar al CAL, “la unificación de los Proyectos de Ley: Proyecto de Ley Orgánica Reformatoria de la Ley Orgánica de Movilidad Humana a fin de garantizar a los ecuatorianos residentes en el exterior que regresan al país su derecho a una vida digna y el menaje de casa, presentado por la asambleísta Mónica Estefanía Palacios y el Proyecto de ley reformatoria a la Ley de Movilidad Humana, presentado por el asambleísta Gustavo Mateus y demás proyectos que tengan relación con la materia”. Esta moción fue aprobada por la Comisión con 6 votos a favor, cero votos en contra y cero abstenciones.

Mediante Memorando No. AN-CRIM-2023-0012-M, de 17 de enero de 2023, el entonces presidente de la Comisión puso en conocimiento del ex Presidente de la Asamblea Nacional la moción antes indicada, a efectos que se tome en consideración la unificación de los distintos Proyectos de Ley Orgánica Reformatoria a la Ley Orgánica de Movilidad que tengan relación con la materia.

Mediante Memorando No. AN-SG-2023-0365 de 27 de enero de 2023, el abogado Álvaro Ricardo Salazar Paredes, en calidad de ex secretario general de la Asamblea Nacional, notificó la Resolución CAL-2021-2023-816 aprobada en sesión No. 007-2023 de 25 de enero de 2023, a través de la cual, el CAL resolvió “Autorizar la unificación solicitada por el Presidente de la Comisión Especializada Permanente de Relaciones Internacionales y Movilidad Humana, al haberse verificado el cumplimiento de lo dispuesto en el primer inciso del artículo 58.1 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa, es decir, que los proyectos de Ley versen efectivamente sobre la misma materia, siendo esta la movilidad humana, y que los mismos se encuentran en etapa de elaboración del informe para primer debate”.

Segunda unificación

En sesión No. 2023-2025-003 de fecha 13 de diciembre del año 2023, la Asambleísta Raisa Corral mocionó la aprobación de la Resolución No. 001-2023-2025, por medio de la cual se dispone: “Artículo 1.- UNIFICAR los siguientes proyectos de ley: “PROYECTO DE LEY ORGÁNICA REFORMATORIA A LA LEY ORGÁNICA DE MOVILIDAD HUMANA (UNIFICADO)”, presentado por los asambleístas Henry Fabián Kronfle Kozhaya, Gustavo Enrique Mateus y Mónica Estefanía Palacios Zambrano; “PROYECTO DE LEY ORGÁNICA REFORMATORIA DE LA LEY ORGÁNICA DE MOVILIDAD HUMANA”, presentado por el asambleísta Washington Elías Jachero Robalino, y el “PROYECTO DE LEY ORGÁNICA DE DEFENSA PARA EL MIGRANTE ECUATORIANO”, presentado por el asambleísta Ángel Salvador Maita Zapata, a fin de que esta Comisión proceda con su tratamiento para la elaboración del informe para segundo debate, de conformidad con lo establecido en el artículo 58.1 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa. Artículo 2.- Remitir al Consejo de Administración Legislativa para su aprobación, conforme lo dispone el artículo 58.1 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa”. Esta moción fue aprobada por la Comisión con 6 votos a favor, cero votos en contra y cero abstenciones.

Mediante Memorando No. AN-CRIM-2023-0107-M de fecha 17 de diciembre de 2023, el abogado Jorge Chávez Hidalgo, Secretario Relator de la Comisión Permanente de Relaciones Internacionales y Movilidad Humana, puso en conocimiento del Presidente de la Asamblea Nacional, la Resolución No. 001-2023-2025 aprobada por la Comisión, mediante la cual se solicita la autorización para la unificación de los indicados proyectos de ley.

Mediante Memorando No. AN-SG-2024-0051-M de fecha 08 de enero de 2024, el Secretario General notificó la Resolución CAL-HKK-2023-2025-0028 aprobada en sesión No. 006-2023 de 20 de diciembre de 2023, a través de la cual, el CAL resolvió “Artículo 1.- **AUTORIZAR**, la unificación de los siguientes proyectos de ley: **1. PROYECTO DE LEY ORGÁNICA REFORMATORIA A LA LEY ORGÁNICA DE**

MOVILIDAD HUMANA (UNIFICADO), presentado por los asambleístas Henry Fabián Kronfle Kozhaya, Gustavo Enrique Mateus y Mónica Estefanía Palacios Zambrano; **2. PROYECTO DE LEY ORGÁNICA REFORMATORIA A LA LEY DE MOVILIDAD HUMANA**”, presentado por el asambleísta Washington Elías Jachero Zambrano; y, **3. PROYECTO DE LEY ORGÁNICA DE DEFENSA PARA EL MIGRANTE ECUATORIANO**, presentado por el asambleísta Ángel Washington Elías Jachero Zambrano; y, (...)”.

2.7. Respecto a la socialización y recepción de observaciones

2.7.1. Socialización y recepción de observaciones para el informe de primer debate:

2.7.1.1. En Sesión No. 125-2021-2023, de fecha 25 de enero de 2023 se recibió las comparecencias de: Camilo Valdivieso, delegado de la Superintendencia de Bancos; magister Marco Rodríguez, Presidente de la Asociación de Bancos; Felipe Ochoa, Subdirector de operaciones del SENA, cuyas intervenciones se resumen a continuación:

Cuadro No. 6

Comparecencia	Aportes
Camilo Valdivieso, delegado de la Superintendencia de Bancos.	<p>Hemos sido delegados por la señora Superintendente de Bancos para comparecer a esta Comisión y dar la opinión institucional respecto de los proyectos de ley que se tramitan, ya que directa o indirectamente vinculan al accionar de la Superintendencia de Bancos como organismo de control de los sectores financieros público y privado del sistema financiero nacional.</p> <p>Para las personas retornadas desde el exterior es una propuesta que no podemos negar, seguramente tiene una motivación de orden social, pero siendo un aspecto de naturaleza esencialmente técnica, creo que la Superintendencia como organismo de control está obligado a manifestar su oposición que no favorece precisamente la propuesta y por el contrario es opuesta a que se pueda materializar.</p> <p>El récord crediticio como tal es una herramienta indispensable para el manejo de la</p>

	<p>administración de los recursos de las entidades financieras. En el caso de las entidades financieras públicas, hay un poco la propensión o entender que siendo públicas y estatales, no pertenecen a nadie cuando nos pertenecen a todos los ecuatorianos.</p> <p>Manejar bajo estos esquemas, los recursos cada vez más escasos para dar asistencia crediticia, se traduce en un debilitamiento de la ya debilitada posición de las instituciones financieras públicas y por tanto, como órgano de control mal podemos apoyar una propuesta de esta naturaleza.</p> <p>En el caso de las instituciones financieras privadas, debemos tener presente que los recursos que manejan son de los depositantes y la herramienta indispensable para el manejo de crédito es precisamente el récord crediticio.</p> <p>Los migrantes que por cualquier razón debieron dejar el país, pueden entrar en un proceso de construcción del récord crediticio, que les permita acceder a las fuentes de financiación. Esto comienza por la adquisición, probablemente de un electrodoméstico, tener crédito en una casa comercial y luego, progresivamente, hasta que concreta el sueño de tener un crédito hipotecario. Es imposible pensar que sin ese récord crediticio el migrante pueda ir formando su patrimonio. Y esa es una realidad que tiene validez universal, el proponer que se prescinda de esa herramienta, realmente, va también en sentido contrario a ese proceso que se ha tratado de ir construyendo, una mejor cultura financiera de los ciudadanos y eso tiene que ser una política sostenida.</p> <p>Respecto a la propuesta, hay un tema de aspecto conceptual que consideramos erróneo y es importante para la mejor ilustración de los miembros de esta comisión cuando se propone que la garantía de pago de la deuda se puede dar a través de la constitución de garantías, con bienes muebles o inmuebles. La primera garantía que puede y debe ser considerada desde un punto de vista técnico es el flujo de los recursos que puede generar el prestatario,</p>
--	--

	<p>tampoco es el negocio de las instituciones financieras el que un prestatario no pueda cumplir sus obligaciones y, por tanto, debe entregar el bien constituido en garantía.</p> <p>Si hacemos un estudio comparado para establecer qué países no utilizan la herramienta del récord crediticio en sus sistemas financieros, realmente será muy difícil encontrar uno, ya que ningún sistema puede funcionar sin la herramienta del recorrido.</p> <p>Desde el punto de vista del organismo de control no podríamos auspiciar, ni apoyar propuestas que en caso de concretarse, se traduciría en debilitamiento de las carteras de las instituciones controladas. Además, una disposición indebida de recursos que en el caso de las instituciones financieras públicas, nos pertenecen a todos los ecuatorianos y en el caso de las instituciones financieras privadas son recursos de los depositantes, y si no hay una protección adecuada como la que tiene que haber, podría existir un perjuicio.</p> <p>Por eso fue que en el año 2008 se creó la red de seguridad financiera, si no hay una protección adecuada de esos recursos por parte de los órganos de regulación y control lo que se puede traducir es un debilitamiento de esas entidades y por ende, en alejar el ideal de estabilidad del sistema financiero.</p>
<p>Magister Marco Rodríguez, Presidente de la Asociación de Bancos</p>	<p>En primer lugar agradece el espacio de la invitación, lo cual muestra la transparencia con la cual se construye este texto normativo. Segundo, se encuentra de acuerdo con los señalamientos del organismo de supervisión y control del sistema financiero privado y público, puesto que el proyecto de ley tiene efectivamente algunos errores de concepto.</p> <p>El Ecuador en el año 2002, creó para el sistema financiero ecuatoriano algo denominado “burós de información crediticia” que lo que hacen es eliminar un fenómeno que en toda relación económica y toda relación de intermediación financiera tratan de mitigar, eliminar la asimetría de información.</p>

	<p>La asimetría de información es cuando la persona que va a otorgar el crédito no conoce nada del solicitante del crédito, por el contrario el solicitante del crédito sí conoce información de la institución a la que ha acudido, eso es asimetría de información.</p> <p>Los burós de crédito en el caso ecuatoriano han sido objeto y herramienta fundamental para mejorar los índices de inclusión financiera. Un dato último presentado por el Global Findex en el año 2022 establece que el 65% de los ecuatorianos mayores de 15 años acceden al sistema financiero, ciertamente hay un desafío del 35% de personas que todavía no lo hacen, y alrededor de eso hay un trabajo sostenido para lograr ese objetivo.</p> <p>Por el lado de la colocación de crédito, existen desafíos aún mayores de acuerdo al Global Findex, el 23% de la población mayor a 15 años en el Ecuador accede a un crédito formal en el sistema financiero. En ese sentido, qué pasa y por qué las personas que no están en el sistema financiero no logran insertarse en esto, en gran parte por ausencia de información y de historial crediticio, porque no logra mitigar esta falta de información como mencionaba la Superintendencia de Bancos.</p> <p>En el sistema financiero, lo que no debe perderse de vista jamás es que los recursos que se intermedian son de los depositantes, En consecuencia, cuando un banco o una cooperativa presta la plata, lo que está haciendo es prestar nuestros recursos.</p> <p>El sistema financiero tiene altísimas, grandes y complejas regulaciones, y tiene diversos organismos de supervisión y control, precisamente para preservar la integridad de ese sistema. El historial crediticio ayuda a conocer información sobre la persona que está solicitando un crédito, y ante la ausencia de esa información lejos de considerarse que la persona va a acceder a servicios financieros lo que sucede es el fenómeno exactamente contrario, no accede a servicios financieros porque no se cuenta con información para realizar una adecuada</p>
--	---

	<p>evaluación de su riesgo de crédito, en ese punto entonces el proyecto parte, por eso digo, de un error de concepto y es considerar que eliminar el hecho de que se pueda contar con información de riesgo crediticio de una persona le va a permitir a esta persona acceder a créditos, es el fenómeno exactamente contrario, y este fenómeno ha sido analizado por organismos internacionales como el Banco Mundial, el Fondo Monetario internacional.</p> <p>Una recomendación de lo que se debería hacer en torno a esta propuesta legislativa, en lugar de eliminarse la posibilidad de acceder a información de riesgo crediticio debe fortalecerse la posibilidad de que tanto los organismos de supervisión y control cuanto los burós de información crediticia puedan entregar lo que hoy en el mundo se conoce como información alternativa de las personas para el acceso al riesgo crediticio que es la información alternativa, y este tipo de información ya existe en Colombia, Perú, Chile, Argentina, Brasil, países con mejores índices de inclusión financiera que nosotros.</p> <p>La información alternativa permite medir este carácter de pago con información, como por ejemplo, la puntualidad del pago de servicios básicos, la puntualidad de pago de su arriendo, la puntualidad de pago de la pensión de los niños, la puntualidad de pago de consumos de tiendas o supermercados, todo esta información permite conformar y crear un perfil crediticio de la persona y efectivamente en ese momento se inserta al sistema y puede acceder al crédito.</p> <p>La ausencia de información ocasiona que la persona no pueda acceder a crédito, por ello es que en lugar de debilitar esta herramienta lo que debe hacerse es fortalecerla, creando el acceso a la posibilidad de contar con información adicional a la que puede existir en el historial crediticio de una persona.</p> <p>Adicionalmente, dentro del proceso de intermediación el primer paso fundamental para colocar el crédito es el análisis del riesgo crediticio y luego viene toda la gestión de riesgo</p>
--	---

	<p>de crédito que se conoce como riesgo inherente, que significa la posibilidad de que la persona no pague, de ahí la importancia de contar con adecuadas fuentes de información sobre la capacidad de pago y de repago de la obligación. Eso no quiere decir que el flujo de remesas o los ingresos que la persona haya tenido en el exterior no puedan ser parte de este análisis, por supuesto que sí, hoy por hoy muchas instituciones financieras hacen como parte del análisis para el ordenamiento de crédito, este elemento, pero no es válido pensar que las garantías pueden sustituir esta fuente, ya que un banco no puede entregar a un depositante una casa en lugar de sus depósitos o un carro, un celular, o algo distinto a los recursos que ha entregado en su custodia que es dinero en efectivo.</p> <p>No es técnico ni adecuado considerar que las garantías pueden sustituir el análisis de riesgo de flujo de pago, es un elemento más, y desde ese punto de vista, el proyecto podría señalar que se podrá considerar como un elemento adicional al análisis de riesgo, también la existencia de esta información pero no puede sustituir ninguna de las otras herramientas.</p> <p>El historial de riesgo crediticio es herramienta fundamental para el otorgamiento, seguimiento y recuperación del crédito, no contar con esta herramienta lo único que ocasiona es la imposibilidad del acceso al crédito, el sustituir garantías u otros elementos sobre el análisis de un adecuado flujo de pago también crea el mismo fenómeno, la imposibilidad de otorgar el crédito por falta de información adecuada y de un método idóneo para la recuperación del crédito.</p>
Felipe Subdirector operaciones SENAE	Ochoa de del Una de las realidades lamentables es que esta figura de menaje de casa tiene cierto porcentaje de mal utilización, y con esto quiero decir que se venden en el mercado cupos de migrantes. Hay muchos vehículos que ingresan como menaje de casa y lamentablemente terminan en casas comerciales o terminan comercializados y esto

	<p>hace una realidad compleja, va contra la competitividad del país, de quienes importan los vehículos legalmente, afecta al fisco y otros temas más.</p> <p>En varios casos se ha evidenciado que el migrante que importa el vehículo no llega a estar los treinta días seguidos en el país para que se valide ese mensaje, es decir, el migrante regresa al lugar donde vive. Empezando por esta problemática el espíritu de la ley y de un menaje de casa es regresar al país y traer las cosas consigo, muebles, carro, ese es el objetivo.</p> <p>Para el tema concreto de vehículos, en la propuesta se propone subir el precio de 80 a 90 salarios básicos y que la antigüedad del vehículo pase a 7 años. Como SENAE hemos observado que los vehículos vienen de alta gama para ser comercializados, vienen con facturas falsas, vienen con un montón de inconvenientes, entonces, el hecho de incrementar el cupo del valor del vehículo y los años simplemente está abriendo un espectro mucho más amplio para poder ingresar este tipo de vehículos al país.</p> <p>Se debería analizar por ejemplo: la propiedad del vehículo (matriculado a nombre del migrante desde el inicio).</p> <p>Respecto a la propuesta de ampliar el plazo para aplicar al beneficio de menaje de casa luego de haber arribado al país, actualmente es de tres años para poder traer el menaje de casa, la propuesta es que esto se extienda a 6 años. Dentro de la misma ley tenemos una condición, que los bienes hayan sido adquiridos durante la permanencia de la persona en el extranjero, entonces esto significa que el migrante tendría sus cosas en una bodega durante seis años, lo que no hace mucho sentido que pase tanto tiempo para que alguien pueda traer sus cosas.</p> <p>Se nos abren ventanas, desde el punto de vista de control, para que estos cupos sean comercializados y existan otro tipo de situaciones.</p> <p>Lo último que solicitamos dentro del tratamiento de esta ley es que cuando se emita, se</p>
--	--

	establezcan noventa días hasta que podamos generar la norma secundaria.
Ex. As. Carolina Villegas	<p>Es importante hacer planteamientos claros que permitan dignificar la vida de los migrantes, yo creo que lo que ha expresado la asambleísta Corral es muy cierto y hay gente que ha trabajado muchos años, lo que sí pienso es que se debe tener una política muy clara en la forma en la que se pueda manejar esto.</p> <p>Si se han dado casos de gente que mal utiliza esta figura, porque si hay gente que se ha esforzado mucho y lo ven inclusive como una forma de hacer negocio, pero creo que es importante poder identificar claramente el planteamiento que debemos hacer para beneficiar a una gran mayoría y tomar estos correctivos, y creo que deberíamos mejorar esta estrategia de los tiempos de aduana.</p>

2.7.1.2. En Sesión No. 131-2022-2023, de fecha 13 de marzo de 2023 se realizó la invitación de las siguientes autoridades en el marco de tratamiento del proyecto de Ley: Ministro de Economía y Finanzas, Junta de Política y Regulación Financiera, Servicio Nacional de Aduana del Ecuador y Ministro de Producción, Comercio Exterior, Inversiones y Pesca, sin embargo de esta última no se recibió la comparecencia correspondiente. Las intervenciones realizadas por los delegados de cada institución se resumen a continuación:

Cuadro No. 7

Comparecencia	Aportes
Economista Olga Núñez Viceministra de Finanzas Subrogante	Del artículo 6, la observación principal es determinar la fuente de financiamiento para el tema de otorgar incentivos adicionales a los que ya consta en las actuales leyes.
Economista Daysi Dávila, Directora Nacional de Ingresos	Del artículo 15, la observación radica en la temporalidad, se señala que los envíos por este concepto no serán superiores a 36 en el año, sin embargo, esta ampliación a 36 paquetes enviados por una misma persona durante todo

	<p>el año, podría dar pie a temas comerciales.</p> <p>De la propuesta al artículo 27, es importante contar con la participación de la Junta de Regulación de Política Monetario. De la propuesta al artículo 29, debido a que se tomarán medidas de acción afirmativa que promuevan la igualdad, es necesario que se realicen modificaciones a nivel educativo, también es importante el pronunciamiento del Ministerio de Educación.</p> <p>De la propuesta al artículo 36, que habla del derecho a la exoneración de tributos para la importación del menaje de casa, equipos de trabajo y vehículos, se recomienda revisar el oficio en el cual la Presidencia de la República emitió la objeción parcial, relacionada a este artículo. Un tema relacionado, es el artículo 41 de la ley, hay una observación en el mismo oficio señalado por la presidencia como objeción parcial, lo cual se recomienda la revisión respectiva.</p> <p>Respecto a las disposiciones generales, es necesario que se revise con la Superintendencia de Bancos y la Junta de Política y Regulación Monetaria, debido a los criterios de hacer cambios en el tema de interés y otorgamiento de créditos.</p> <p>Finalmente, respecto a la disposición reformativa al Código Orgánico de Producción, Comercio e Inversiones, la observación principal es la revisión del artículo 25 del Código de Comercio, en el cual se señala que el contrato de inversión es una convención mediante el cual se pactan las condiciones de la inversión, incluyendo el monto, plazo y los beneficios tributarios y no tributarios, según sean determinadas por el Comité Estratégico de Promoción y Atracción de Inversiones. Además, los contratos de inversión podrán otorgar estabilidad sobre los incentivos tributarios en el tiempo de vigencia de los contratos.</p>
Isabel Vergara Delegada de la Junta de Política y Regulación Financiera	<p>Primera observación: La sustitución del artículo 27.A inciso 2. Menciona que cuando se habla de tasas de intereses preferenciales establecidas en el segundo inciso, estas deben estar conforme a un mercado, sino, se entiende que son</p>

	<p>subvenciones por parte del Estado. Respecto a las tasas máximas establecidas, son de iniciativa del ejecutivo y estas se implementan a través de la banca pública, que de acuerdo con el artículo 130 del Código Orgánico Monetario y Financiero, Libro 1, atribuye a la banca pública solicitar a la Junta Política de Regulación Financiera estas tasas, esto está ligado al artículo 303 de la Constitución de la República que establece que la política en materia crediticia y financiera es una potestad exclusiva de la función ejecutiva y se hará a través de la banca pública.</p> <p>Segunda observación. Sobre la reforma al artículo 34; sobre el acceso al sistema financiero de las personas retornadas, que busca promover que las instituciones públicas privadas y de la economía popular y solidaria no exigirán el historial crediticio de las personas retornadas para el otorgamiento de créditos priorizando proyectos de emprendimiento y asociatividad. Menciona que corresponde observar cual es el objeto de la actividad financiera como tal, conforme a la Constitución. Destaca que el artículo 309, donde se establece como está conformado el sistema financiero, que consta de los sistemas: Público, Privado y de la Economía Popular y Solidaria. Esto es importante ya que les otorga autonomía, ya que la responsabilidad de la solvencia depende de sus propios administradores y accionistas y por ende deslinda al Estado de cualquier responsabilidad. Por otra parte, en el artículo 310 se establecen los objetivos de la banca pública, que son la inclusión económica y social de las personas en vulnerabilidad, por lo tanto, el artículo tal y como está redactado se podría oponer a uno de los objetivos de la Constitución, y en consecuencia del artículo 424, que establece en caso de que las prescripciones de normas infralegales se contrapongan o no estén de acuerdo con el texto constitucional serán ineficaces.</p> <p>También agrega que los mecanismos de transferencia se encuentran regulados en el Código Orgánico de las Finanzas Públicas, y en</p>
--	--

	<p>su reglamento, donde se establece una prohibición de carácter general a la transferencia monetaria, con excepciones reguladas por el ejecutivo, a su vez el Presidente mediante decreto ejecutivo presentó la excepción en la que se describen los subsidios y transferencias no reembolsables. Por consiguiente, si el objetivo de este artículo es establecer algún incentivo de carácter económico deberá ajustarse el mecanismo tanto a lo que prescribe el Código Orgánico de las Finanzas Públicas con el artículo 303 de la Constitución.</p> <p>Finalmente, hace énfasis en las observaciones de la Disposición General Octava. Se refiere respecto a la posibilidad de que el Banco de Pacifico abra créditos de primer piso preferenciales para ecuatorianos residentes en el exterior orientados a la vivienda, emprendimiento y fomento productivo. Retoma el artículo 309, donde se menciona la composición del sector financiero. El Banco del Pacífico forma parte del sector financiero privado, si bien el Estado tiene una participación importante, es una institución privada que se rige por esa normativa, compite en los segmentos y demás productos de crédito de la banca privada. Por ende, al establecer esta obligación se estaría rompiendo con la naturaleza del banco como institución financiera privada. Se hace énfasis también en que por mandato constitucional se tiene que respetar la autonomía de la institución al tener capital privado. Por otro lado, existen entidades llamadas a promover la inclusión social, siendo estas la banca pública.</p>
<p>Lenin Isaac Castro Delegado Servicio Nacional de Aduana del Ecuador</p>	<p>Respecto al artículo 15, expresa que se debe evitar el mal uso de las exoneraciones y que el paquete no tenga un uso comercial. De igual manera, sugiere aclarar el registro para que el beneficio solo afecte al migrante y su núcleo familiar, no a un tercero.</p> <p>Menciona que la persona migrante o el operador de comercio en el exterior, cuando la ley entre en</p>

	<p>vigencia, deben estar obligados a cumplir desde el primer envío con las exigencias de la propia ley.</p> <p>Sugieren que, el Ministerio de Relaciones Exteriores y el Servicio Nacional de Aduana del Ecuador, en el ámbito de sus competencias, ejerzan las acciones y mecanismos pertinentes a efectos de controlar que los envíos cumplan las condiciones determinadas.</p> <p>Respecto al artículo 36, que habla de los vehículos sujetos a régimen de excepción de menaje, menciona que para gozar del beneficio solo se debe haber estado dos años fuera del país y que se debe tener presente las circunstancias mencionadas para hablar sobre los beneficios discutidos.</p> <p>Sobre el artículo 41 empieza diciendo que este da la oportunidad de poder gozar de este beneficio después de que la persona migrante ya se encuentra en el Ecuador.</p> <p>Respecto a la propuesta para ampliar el plazo de ingreso de los bienes de menaje de casa de 3 años a 6 años de haber llegado al país, asegura que el beneficio puede ser convertido en un courier, si la persona, por ejemplo, a través de internet compra bienes en el extranjero. Sugiere un texto respecto al derecho del migrante ecuatoriano a importar menaje de casa y equipo de trabajo, éste sólo podrá solicitar el beneficio hasta 36 meses después de su regreso a territorio nacional con ánimo domiciliario.</p> <p>Por último, sugiere que se debe aclarar, sobre la disposición transitoria décima segunda, que el plazo sea de 90 días a partir de la publicación en el registro oficial de la presente Ley.</p>
--	---

2.7.1.3. En Sesión No. 132-2022-2023, de fecha 15 de marzo de 2023 se realizó el análisis, debate y aprobación del articulado para primer debate del Proyecto de Ley Reformatorio a la “Ley Orgánica de Movilidad Humana” (unificado).

En la misma Sesión Nro. 132-2021-2023 se presentaron tres mociones de aprobación, la **primera** por la asambleísta Raisa Corral respecto a la reforma de los artículos 6, 15, 27.A, 29 y 34; y, las disposiciones generales, transitorias, reformatorias y finales, que fue aprobada con siete votos a favor, cero negativos y cero abstenciones.

La **segunda** moción fue presentada por la asambleísta Jessica Carolina Castillo, respecto a la aprobación del artículo 36 conforme al texto presentado por el equipo asesor y que fue aprobada con seis votos a favor, cero negativos y cero abstenciones.

Finalmente, la **tercera** moción fue presentada por la asambleísta Marjorie de Los Ángeles Chávez Macías, respecto a la aprobación del artículo 41, conforme al texto presentado por el equipo asesor, la misma que se aprobó con seis votos a favor, cero negativos y una abstención.

2.7.2.Socialización y recepción de observaciones para el informe de segundo debate

2.7.2.1. En sesión No. 013-2023-2025, de fecha 09 de enero de 2024, se conoció y revisó el Memorando Nro. AN-SG-2024-0066-M y anexos, dados en respuesta a la solicitud realizada para el “PROYECTO DE LEY ORGÁNICA REFORMATORIA A LA LEY ORGÁNICA DE MOVILIDAD HUMANA (UNIFICADO)”, dándose formalmente inicio al tratamiento del proyecto.

2.7.2.2. En sesión No. 014-2023-2025, de fecha 17 de enero de 2024, se recibió la comparecencia de los señores ex Asambleístas Ángel Salvador Maita Zapata y Elías Jachero Robalino, en calidad de proponentes de dos de los proyectos unificados.

2.7.2.3. En sesión No. 022-2023-2025, de fecha 09 de febrero de 2024, se recibió la comparecencia del señor Eduardo Baldeón, en calidad de representante de “Alianza Migrante”.

CUADRO No. 8

No.	COMPARECENCIA	RESUMEN
1.	Eduardo Baldeón, Representante de “Alianza Migrante”:	- Indica que desde el 2018, el flujo de remesas ha alcanzado cifras históricas, con un ingreso al país de 21 mil millones de dólares en este período. Este hecho resalta la contribución significativa de los migrantes a la economía familiar y comunitaria. Sin embargo, esta época de generosidad económica se contrapone con un evidente abandono y desinterés por parte del Estado ecuatoriano hacia esta comunidad. Los migrantes retornados

		<p>continúan enviando remesas, muchos de ellos pertenecen a familias binacionales o transnacionales, lo que significa que tienen parientes que aún viven en el extranjero y siguen enviando dinero. A pesar de este aporte continuo, la atención y la inclusión de las personas que han retornado al país carecen de un plan concreto. La falta de un plan nacional de movilidad humana, que existía en el pasado, deja a los migrantes retornados en una situación de desamparo.</p> <ul style="list-style-type: none"> - En lugar de un plan integral, el país cuenta con el Plan Estratégico Institucional 2021-2025 de la Cancillería. Sin embargo, este documento carece de un análisis detallado de la situación de los migrantes ecuatorianos retornados. El análisis situacional se limita a afirmar que "los requerimientos de los migrantes retornados han aumentado", en tan solo siete palabras. Esta falta de análisis profundo plantea dudas sobre las propuestas, respuestas y políticas que se están formulando desde Cancillería para atender a esta comunidad en situación de vulnerabilidad. - En el mismo documento, en su página 36, la Cancillería expone que la política para atender las necesidades de los migrantes ecuatorianos es "apoyar a las instituciones en el cumplimiento de los derechos de los migrantes retornados". En apenas 15 palabras se resume la política actual del gobierno sobre la situación de los migrantes retornados. Ante esto, surge la pregunta: ¿Puede garantizarse el ejercicio de los derechos de los migrantes retornados, respaldados por la ley, con una política y análisis tan escuetos? La realidad es que en los dos últimos gobiernos se ha
--	--	--

		<p>evidenciado un despojo sistemático. Programas existentes han sido eliminados, como el acceso a fondos concursables.</p> <ul style="list-style-type: none"> - A través de este programa, los migrantes retornados podían acceder a un fondo de entre 15,000 y 20,000 dólares, no reembolsables, para emprender actividades económicas. Sin embargo, en la actualidad, la banca ni siquiera puede ofrecer un monto pasivo. Además de la eliminación de los fondos concursables, se ha intentado despojar a más de 440 familias de migrantes retornados en Guayas y Manabí de la tierra asignada a través del Plan Tierras, un plan de retorno productivo. En lugar de concluir el proceso de adjudicación de los predios, en los últimos años se han producido desalojos, destruyendo las viviendas y cultivos de estas familias. Este panorama revela una situación crítica de vulneración de derechos que requiere una acción urgente. Este contexto muestra un panorama desafiante para los migrantes ecuatorianos retornados, quienes enfrentan dificultades significativas para reintegrarse a la sociedad y acceder a sus derechos fundamentales. La falta de políticas claras y efectivas por parte del gobierno contribuye a agravar esta situación, dejando a esta comunidad en una situación de vulnerabilidad y desamparo. Es crucial que las autoridades tomen medidas concretas para abordar estas problemáticas y garantizar el respeto y la protección de los derechos de los migrantes retornados en el país. En 2018 se creó un programa que BanEcuador denomina "Producto Crédito Migrante"
--	--	---

		<ul style="list-style-type: none"> - Se puede encontrar información sobre esto en el informe sobre la Ley Orgánica de Movilidad Humana. Se espera que en algún momento la comisión impulse un proceso de fiscalización de BanEcuador y en particular, de ese programa. Ante la Asamblea Nacional, BanEcuador afirmó que había transferido créditos a migrantes retornados por un monto de 34 millones de dólares. Sin embargo, esta cifra siempre ha sido cuestionada. Dos años después, en el marco del proceso de evaluación de la ley, ante la misma asamblea, BanEcuador declaró que la cifra real era de solo un millón y medio de dólares. - Esta discrepancia en las cifras muestra la inconsistencia de la información proporcionada y plantea la necesidad de aclarar la situación y el posible engaño que ha constituido este producto. La ley establece un conjunto de derechos para los migrantes, pero lamentablemente, no se han implementado los mecanismos necesarios para garantizar su cumplimiento. La falta de un plan de atención e inclusión específico para los migrantes retornados agrava esta situación. - Además, no existen mecanismos efectivos que obliguen a las entidades responsables a cumplir con lo que está establecido en la ley, lo que genera una carencia de exigibilidad. A pesar de que el proyecto de ley tiene aspectos positivos y favorables, es fundamental mejorar estos mecanismos de exigibilidad para que la ley no sea solo una norma en papel, sino una herramienta efectiva para proteger los derechos de los migrantes retornados. De lo contrario, la ley mejorada no logrará cambiar la situación actual, lo que podría conducir a una profunda
--	--	--

		<p>vulneración de los derechos de esta comunidad en el futuro.</p> <ul style="list-style-type: none"> - Por otro lado, la institucionalidad responsable del tema se ha mostrado indolente y distante ante la difícil situación que enfrentan los migrantes retornados. Existe un desarrollo insuficiente y deficiente en la legislación secundaria, lo que ha contribuido al mayor proceso de re-emigración forzada de migrantes retornados en los últimos años. Muchos de los migrantes que regresaron al país con la esperanza de ejercer sus derechos se han visto obligados a migrar nuevamente debido a la falta de apoyo y protección. Esta situación ha generado la mayor oleada de re-emigración que se ha visto en Ecuador, lo que evidencia un fracaso en la protección y atención a esta comunidad. Aunque el Estado ecuatoriano ha realizado esfuerzos en algunos aspectos relacionados con los migrantes retornados, como la implementación de programas de apoyo, la falta de una estrategia integral y efectiva ha generado una deuda creciente que será difícil de saldar. - Este escenario de extendida y grave vulneración de derechos de los migrantes retornados requiere una acción urgente y coordinada por parte de las autoridades para garantizar el respeto y la protección de sus derechos fundamentales. En relación con el contenido del proyecto unificado, se desea hacer algunas recomendaciones de insumos que podrían resultar útiles para enriquecer su elaboración y aplicación efectiva. - En primer lugar, se ha entregado a la Comisión un documento que contiene un detallado diagnóstico sobre la situación de la migración y una serie de propuestas concretas para abordar los
--	--	--

		<p>desafíos identificados. Este documento es el resultado de tres talleres realizados en Quito, Cuenca y Guayaquil con la participación activa de migrantes, lo que le otorga un carácter participativo y representativo de las necesidades y perspectivas de esta población.</p> <ul style="list-style-type: none"> - Otro insumo relevante que podría ser de utilidad para la Comisión es el informe de evaluación de la Ley Orgánica de Movilidad Humana, en el cual se ha participado de manera activa. Este informe ofrece una visión retrospectiva y crítica de la implementación de la ley, identificando logros, desafíos y áreas de mejora, lo cual puede servir de guía para la revisión y actualización del marco normativo vigente. Además, se sugiere considerar diversas sentencias y dictámenes emitidos por la Corte Constitucional en relación con la movilidad humana. - Estos criterios jurisprudenciales son fundamentales para interpretar y aplicar adecuadamente la ley, ya que proporcionan lineamientos claros sobre los derechos y obligaciones de las personas en situación de movilidad, así como de los deberes del Estado en su protección y atención. - Siguiendo el análisis del proyecto, se recomienda evitar la confusión conceptual entre los grupos de atención prioritaria y las personas en situación de vulnerabilidad. Esta distinción es crucial, ya que todas las personas migrantes pertenecen a un grupo de atención prioritaria y, en virtud de esta pertenencia, tienen derecho a disfrutar de todos los beneficios establecidos en la ley. Por lo tanto, es importante evitar esta confusión para garantizar una aplicación adecuada y equitativa de la normativa migratoria.
--	--	--

		<ul style="list-style-type: none"> - En una segunda consideración, se considera necesario incluir en el texto de la ley una definición clara y precisa de acciones afirmativas. Aunque este concepto está contemplado en la ley actual, su implementación práctica ha sido limitada. Por lo tanto, es fundamental definir con claridad qué se entiende por acciones afirmativas y establecer mecanismos efectivos para su aplicación, con el fin de garantizar el ejercicio pleno de los derechos de las personas migrantes y evitar posibles interpretaciones erróneas por parte de los funcionarios públicos. - El siguiente tema abordado es el certificado de migrante retornado, el cual considera fundamental. Señala que el principio pro-persona en materia de movilidad humana establece claramente que no puede existir ningún requisito o procedimiento que impida o obstaculice el ejercicio de los derechos. Sin embargo, el certificado de migrante retornado contradice este principio ya que, en lugar de facilitar el ejercicio de los derechos, obstaculiza y anula la posibilidad de ejercerlos. - Explica que la mayoría de los migrantes no cuentan con este certificado porque no existe una política de información clara en los consulados o cancillerías que indique la necesidad de tramitarlo. Aun así, las personas que lo han tramitado son portadoras de un documento que establece una fecha de caducidad para sus derechos. En el certificado se menciona que "las personas ecuatorianas retornadas podrán solicitar los beneficios hasta 24 meses después de su regreso a territorio en su forma actual. Por ello, las organizaciones proponen que existan otros medios para acreditar la condición de migrante retornado y que
--	--	---

		<p>el movimiento migratorio nacional". Comparte su propia experiencia al mencionar que regresó hace 7 años y que, a pesar de ello, no ha podido acceder a ningún beneficio en ningún ente público. Si como resultado de las reformas se le otorgaran beneficios, tampoco podría acceder a ellos debido a que el certificado pone una fecha de caducidad al ejercicio de derechos, lo cual va en contra de la constitución y la ley.</p> <ul style="list-style-type: none"> - En este sentido, enfatiza que el certificado limita, vulnera y anula el ejercicio de los derechos de los migrantes retornados en debería ser suficiente para demostrar esta condición. Consideran que ninguna ley debería establecer diferenciaciones y discriminaciones entre quienes tienen el certificado y quienes no lo tienen. Finalmente, insta a la Asamblea Nacional a corregir de fondo este aspecto de la ley, ya que ha producido efectos nocivos y perversos en la práctica. Considera que esta es una oportunidad para garantizar que la ley respete los derechos de los migrantes retornados y elimine cualquier obstáculo que impida su pleno ejercicio. - Menciona varios puntos relacionados con el acceso a financiamiento, la acreditación de historial bancario y crediticio para las personas retornadas, la creación de un mecanismo para el flujo de remesas y hace referencia a la tarjeta remesas para el bienestar implementada por el Gobierno de México como una buena práctica que vale la pena considerar. - En cuanto al derecho a la inclusión laboral, destaca que el artículo 33 de la Ley Reformatoria establece claramente este derecho, tanto en el sector público como en el sector privado. Sin embargo,
--	--	--

		<p>menciona que actualmente no hay acciones afirmativas que garanticen este derecho según lo establecido en la ley, y sugiere que la Asamblea Nacional podría tomar medidas en este sentido para impulsar a otras instituciones a seguir el ejemplo. Además, menciona que el sistema de reconocimiento de estudios en Ecuador no está diseñado para reconocer a los migrantes que salieron hace muchos años y aprovecharon oportunidades de estudio en el extranjero. En relación a los países de acogida y la posibilidad de realizar estudios o aprender oficios, menciona la importancia de establecer un modelo o mecanismo específico para el reconocimiento de competencias laborales y estudios de las personas que se encuentran en esa situación.</p> <ul style="list-style-type: none"> - También, durante el proyecto unificado, encuentra aseveraciones del Servicio Nacional de Aduanas que indican que algunos inmigrantes retornados han abusado de la figura del certificado de emigrante retornado. - Sin embargo, señala que no se puede generalizar una situación a partir de algunos casos y sugiere que sea la Asamblea Nacional o el propio Servicio Nacional de Aduanas quienes aborden este tema de manera precisa. Se dirige a los asambleístas para plantear algunas preguntas relacionadas con los migrantes retornados y sus pertenencias en las aduanas. Menciona que muchos migrantes retornados traían objetos como homenaje de casa y herramientas de trabajo, sin embargo, no hay claridad sobre el manejo de estas pertenencias en las aduanas. Eduardo también expresa su preocupación acerca del estado de las denuncias interpuestas por migrantes ecuatorianos retornados, ya que no se
--	--	---

		conoce el resultado de las investigaciones.
--	--	---

2.7.2.4. En sesión No. 023-2023-2025, de fecha 14 de febrero de 2024, se recibió la comparecencia de los señores: 1. Pablo Roldán, Funcionario del despacho del Viceministerio de Movilidad Humana. 2. Saúl Pacurucu, Subsecretario de Servicios Migratorios y Consulares. 3. Dixon Jiménez, Representante de la Mesa Provincial de Movilidad Humana de Santo Domingo de los Tsáchilas. 4. Jorge Jijón, Representante de la Asociación Agropecuaria Ecuador - Murcia (ECUAMUR).

CUADRO No. 9

No.	COMPARECENCIA	RESUMEN
1.	Pablo Roldán Funcionario del despacho del Viceministerio de Movilidad Human a	<ul style="list-style-type: none"> - Menciona que, respecto a la propuesta de reforma a la Ley Orgánica de Movilidad Humana Unificada, destaca dos categorías de reformas. La primera se refiere a la ampliación o mejora de las condiciones de acceso a derechos fundamentales como vivienda, educación y acceso al sistema financiero. La segunda categoría incluye beneficios o condiciones más favorables para la comunidad migrante en el exterior. - Manifiesta que aceptan las medidas de acción afirmativa, como subsidios institucionales para acceder a créditos hipotecarios y cupos en el sistema educativo, como formas de facilitar la reinserción de los migrantes retornados. - Además, indica que consideran favorable la búsqueda de alternativas para que los compatriotas retornados puedan justificar sus ingresos y acceder a créditos, lo cual es un aspecto transversal en las reformas propuestas. Considera necesario que exista una consulta y un pronunciamiento técnico de las entidades competentes en cada área. Por ejemplo, el Ministerio de Educación debería pronunciarse sobre la

		<p>viabilidad y el alcance de garantizar cupos específicos para los compatriotas emigrantes retornados. Esto requeriría un informe técnico que sustente la viabilidad de la medida y que indique si debe haber una educación diferenciada para estos grupos, ya sea en centros educativos urbanos o rurales.</p> <ul style="list-style-type: none"> - En cuanto a las reformas relacionadas con el acceso al sistema financiero y los créditos, es importante que sea el ente rector de las instituciones financieras quien evalúe la viabilidad de incluir las remesas recibidas o remitidas como parte de la evaluación de la capacidad de crédito de una persona. Debe considerarse hasta qué punto se pondera la inclusión de estas remesas, teniendo en cuenta que su recepción puede ser variable y no constante. Es fundamental realizar consultas a las entidades competentes, tanto del sector educativo como del sistema financiero, para garantizar la efectividad y viabilidad de las reformas propuestas. - Acerca de la primera categoría de derechos que se mencionan, estos son derechos sustantivos que garantizan o permiten acceder a mejores condiciones de vida para los compatriotas retornados, como la vivienda, la inserción en el sistema educativo y un mejor acceso al sistema financiero. En relación a la segunda categoría de reformas, estas abordan beneficios complementarios, como es el caso de la paquetería. Si bien es un sistema que ya existe, se registran problemas en las plataformas informáticas tanto de Cancillería como de la Aduana en el registro de beneficiarios. Llama la atención la propuesta de extender hasta 36 paquetes al año antes de que comience la supervisión por parte del sistema de aduanas. Actualmente, se
--	--	---

		<p>realiza un seguimiento por parte de la Cancillería cuando se superan los 12 envíos al año.</p> <ul style="list-style-type: none"> - Considera que permitir 36 envíos al año podría corresponder a 3 envíos mensuales, lo cual podría fomentar el abuso del sistema para fines no previstos, como el envío de productos comerciales. Por tanto, cree que es necesario un pronunciamiento técnico por parte de la Aduana respecto a esta propuesta, para evaluar si ampliar el límite de envíos anuales antes de realizar un seguimiento podría resultar en un uso indebido del sistema diseñado para beneficiar a los migrantes. - Por otra parte, también se quiere hacer referencia a la propuesta de ampliar el tiempo de duración de los beneficios. En las propuestas se habla de emplear 7 años o 5 años, cuando el tiempo actual está limitado a 36 meses. Desde el punto de vista de ese ministerio, se considera que 36 meses es un tiempo razonable para que una persona que ha retornado tenga la intención y el deseo de restablecer su vida en el país. Tal vez lo que podría ser una opción es establecer un tiempo fijo, como por ejemplo 36 meses, pero con excepciones justificadas, amparadas en situaciones médicas u otras circunstancias que impidan acceder a los beneficios durante ese periodo y que estén debidamente respaldadas. Estas excepciones deberían estar reguladas en una normativa secundaria, estableciendo las condiciones para su aplicación. - Además, ha observado y considera que debe regularse en una normativa secundaria, cuántas veces una persona retornada puede beneficiarse de estos derechos. No deben ser beneficios ilimitados, sino medidas destinadas a ayudar a la inserción de los compatriotas
--	--	---

		<p>retornados en la sociedad ecuatoriana. Es importante evitar generar desbalances entre los ecuatorianos y no crear un grupo con beneficios más allá de lo razonable, lo cual podría generar diferencias dentro de la misma sociedad ecuatoriana, especialmente con aquellos ecuatorianos que no han migrado.</p> <ul style="list-style-type: none"> - Continuando con las observaciones, expresa la necesidad de una reforma integral a la Ley Orgánica de Movilidad Humana. Se planteó que esta reforma debe ser concebida desde las necesidades del Estado, priorizando el refuerzo de la seguridad y la mejora del control migratorio. Propone a la Comisión iniciar la recopilación de insumos de las instituciones competentes y considerar las propuestas de Cancillería o el Ministerio del Interior. Se resaltó la importancia de temas como el control migratorio y la seguridad, sugiriendo reformular los procesos de deportación e inadmisión para permitir medidas de precaución por parte de las fuerzas de control migratorio. - Además, sugiere que una reforma integral contemple la creación de mecanismos de interconexión entre todas las instancias del Gobierno, incluidos los Gobiernos seccionales, para mantener un censo permanente y permitir un seguimiento de la población ecuatoriana. Esto facilitaría la adopción de medidas de política pública relacionadas con el acceso a la educación, la seguridad social y el fortalecimiento del control dentro del país. Estas observaciones fueron presentadas al Presidente de la Comisión y a los demás Asambleístas para su consideración. - Explica que los insumos para la reforma se están recopilando de manera conjunta entre el Ministerio de Interior y
--	--	--

		<p>Cancillería, y que se encuentran en proceso de desarrollo. Destaca la importancia de coordinar con el enlace de Cancillería en la Asamblea para presentar una propuesta más desarrollada en el futuro. Reconoce la necesidad de mejorar los procesos de información y acompañamiento a la comunidad migrante, mencionando experiencias pasadas, como el caso del Brexit en el Reino Unido, donde se llevaron a cabo actividades informativas y de apoyo a la comunidad ecuatoriana. También aborda el tema del convenio con Chile, indicando que se está trabajando en conjunto con la Subsecretaría de la Comunidad Ecuatoriana Migrante y la SENESCYT. Continuando, menciona que la resolución de temas técnicos y aplicaciones técnicas dependerá del trabajo conjunto con entidades como el Consejo de Educación Superior (CES). Destaca que la medida de facilitar la homologación y registro de títulos de extranjeros en Ecuador beneficiará a los ecuatorianos que retornen y necesiten este proceso. Además, señala la importancia de identificar y mejorar los procesos en los consulados y direcciones zonales, así como de establecer mecanismos de retroalimentación como buzones de quejas y correos electrónicos. Concluye reiterando el compromiso de mejorar el servicio y la vida de los compatriotas en el exterior.</p>
2.	<p>Saúl Pacurucu, Subsecretario de Servicios Migratorios y Consulares</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Comenta que, sobre el tema de los títulos de Chile, se han realizado gestiones desde enero a raíz de una solicitud presentada durante una visita. Estas gestiones se hicieron en coordinación con las autoridades de Chile para abordar la problemática de la homologación de títulos solicitada.

		<p>Recuerda que esta solicitud fue presentada previamente ante la Asamblea y destaca que el tema de Chile está siendo canalizado desde diciembre, agradeciendo la atención prestada al asunto.</p>
3.	<p>Dixon Jiménez, Representante de la Mesa Provincial de Movilidad Humana de Santo Domingo de los Tsáchilas</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Manifiesta los problemas e insatisfacciones que ha tenido la Ley Orgánica de Movilidad Humana, es una ley de 3 años de construcción, pero al final fue aprobada de manera acelerada a finales de año, probablemente para dar una buena noticia a los migrantes. Por otro lado, una de las disposiciones transitorias decía que la ley determina que es conocida por todos; sin embargo, decía que la ley debía ser difundida en todos los ámbitos, especialmente por el organismo rector de movilidad humana, para que sea conocida por todos, aplicada y entendida, pero lamentablemente esa fue una de las principales fallas de la ley, que no se conoce en totalidad cómo se debería. - Diciendo esto, porque dentro de la institucionalidad de la Ley Orgánica de Movilidad Humana, en el Artículo 63 se evidencia que hay demasiado centralismo con el organismo rector, la Cancillería ecuatoriana, de alguna manera acaba convirtiéndose en trabas burocráticas para la aplicación de la ley por parte de los GADs, que son los gobiernos más cercanos a la ciudadanía. - Entonces, parece claro definir la institucionalidad de la Ley Orgánica de Movilidad Humana, empezando por el organismo rector, para que se aplique de manera descentralizada o desconcentrada por los gobiernos. Por otro lado, una de las instituciones es el Sistema Integrado de Información sobre Movilidad Humana. Tienen 7 años donde este sistema no ha sido implementado o

		<p>desarrollado por parte del organismo rector, a pesar de que la disposición transitoria determina que se tiene que cumplir con esta disposición en el término de 6 meses y nunca se llevó a cabo. En este sentido, están pidiendo que se desarrolle un reglamento de funcionamiento del sistema nacional integrado de información sobre la movilidad humana por parte de la autoridad de movilidad humana, donde estén integrados instituciones como el Registro Civil y el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos. Parece que partiendo de las estadísticas y datos se puede incluso orientar los recursos y planificar los gobiernos locales respecto a dónde están las necesidades y salir a solventarlas. Parece que este es uno de los problemas que ha tenido la ley. En el artículo 168 está desarrollado de manera muy interesante qué se podría haber hecho con este sistema. Recordemos que los migrantes retornados se tienen que inscribir para obtener el certificado de migrante retornado y parece que hasta la fecha habrá unos 21 mil o 25 mil ecuatorianos que se han registrado o constan en este sistema, el resto de los 300 mil migrantes retornados no están registrados y por lo tanto no se tiene datos exactos.</p> <ul style="list-style-type: none"> - Además, evidencian que el Consejo Nacional para la Igualdad de Movilidad Humana es un órgano especializado de la función ejecutiva encargado de la vigilancia y asegurar la plena vigencia del ejercicio de los derechos constitucionales y los tratados internacionales las personas de movilidad humana no está presente en la institucionalidad que nos habla la Ley Orgánica de Movilidad Humana en el Artículo 63, entonces recordamos que este consejo tiene un funcionamiento que es mixto donde hay
--	--	--

		<p>representantes de las cinco funciones del estado y 5 representantes de los migrantes que son titulares de derechos de las diferentes jurisdicciones. Entonces, su voz es invisibilizada porque ni siquiera consta en la Ley Orgánica de Movilidad Humana. Se va a referir al tema de competencias de los gobiernos autónomos descentralizados en el artículo 165 que si bien es cierto existen cinco competencias que son exclusivas de los gobiernos que nos habla la Ley Orgánica de Movilidad Humana.</p> <ul style="list-style-type: none"> - En los planes de gobierno que presentan los candidatos para inscribir sus candidaturas en el Consejo Nacional Electoral la normativa no contempla las atribuciones y competencias que establece la Ley Orgánica de Movilidad Humana, esto también se ha invisibilizado no hay una transversalidad competencias que existen para los gobiernos autónomos descentralizados parte de la Ley Orgánica de Movilidad Humana y esto se traduce en que no pueden aplicar política pública a favor de este grupo de personas, por lo que debe haber más participación de las personas en situación de movilidad humana y deben ser sus propios representantes. - Tiene datos que de los 212 consejos cantonales para la protección de derechos conformados en el país, solo 86 han incorporado un representante de movilidad humana en su cuerpo colegiado, mientras que 126 consejos no cuentan con un representante de movilidad humana. Entonces, el artículo 11 de la Constitución determina acciones afirmativas a favor del titular de los derechos que, al no estar especificado en la Ley Orgánica de Movilidad Humana, da lugar a esta discrecionalidad que ni siquiera los pone a los titulares de derechos en un lugar
--	--	---

		<p>donde se trate este tipo de temas. Lo mismo pasa con los 26 consejos cantonales que han conformado consejos consultivos de personas en movilidad humana, esto es importante porque son instancias de participación ciudadana de consultas. Por otro lado, es necesario incorporar las recomendaciones de los organismos internacionales de derechos humanos en el tema, como el Comité de Trabajadores Migratorios, que ha manifestado sus observaciones a la ley vigente. Estas sugerencias deben ser tomadas en cuenta en la Ley Orgánica de Movilidad Humana.</p> <ul style="list-style-type: none"> - Una de las cosas que les preocupa es el gozar de la calidad de migrante retornado que dice el artículo 41, por un lado les parece discriminatorio e incluso inconstitucional. Tampoco saben cómo se puede determinar que una persona no pueda contar con la calidad de migrante retornado, ya que los derechos de una persona migrante retornada no se pueden perder a través del tiempo. Es un derecho adquirido que no se puede perder bajo ninguna circunstancia, además los beneficios también se pierden. Por ello, quieren ser enfáticos en ofrecer a la Comisión un trabajo conjunto para contribuir en la redacción del artículo 41 con respecto al certificado de migrante retornado. Además, el desarrollo de la normativa secundaria para la aplicación de la Ley Orgánica de Movilidad Humana ha sido su principal falla, ya que no se ha llevado a cabo por parte de las instituciones y no se ha desarrollado la suficiente normativa secundaria que se aplique de manera satisfactoria. El reglamento decía que la autoridad y demás autoridades tendrían un plazo de 4 meses para realizar normativa secundaria, lo que no ha sido
--	--	--

		<p>cumplido. Por lo tanto, los enunciados pueden estar bien desarrollados, pero el momento de la aplicación es un caso completamente diferente.</p> <ul style="list-style-type: none"> - También quieren que se incluya en la proforma anual del presupuesto general del Estado un desglose detallado de la inversión en las políticas de igualdad con un análisis territorial, por lo que debería haber un clasificador de inversión para grupos vulnerables especializado en movilidad humana, ya que actualmente no existe información sobre cuánto gastan las instituciones en la movilidad humana, aunque la ley lo ordene, para que esto sea un asunto mandatorio. Otro tema es la pertenencia a un grupo de atención prioritaria, porque por la falta de sensibilidad de la ley se interpreta de manera errónea, por lo que debe haber una definición con mayor claridad y alcance de las personas en grupos de movilidad humana en la pertenencia de grupos de atención prioritaria, no solo las personas ecuatorianas retornadas, sino todo el contexto de las diversas movilidades humanas. Otro tema es sobre la inversión productiva de las remesas que debe ser prevista e identificada en la Ley Orgánica de Movilidad Humana por la contribución de los migrantes al ámbito económico. Estas deben ser analizadas y canalizadas para una productividad más positiva, las familias deben recibir educación sobre la productividad de estas remesas. Hay evidencia de que un aumento del 10% en las remesas per-cápita disminuye un 3.5% de la pobreza. En Ecuador, al final del 2022, las remesas tuvieron un aumento del 40% respecto al 2020. - Este es un tema que debe estar plenamente identificado, pero debe ser un poco más desarrollado. Por otro lado, es necesario un sistema local inclusivo
--	--	--

		<p>de acogida a migrantes para que exista un fondo de apoyo especial para apoyo. Es importante trabajar en mecanismos de retorno digno, no hay políticas de retorno asistido e integradas a un proyecto productivo, se necesita mayor atención a grupos prioritarios. También hay muchos migrantes que están desaparecidos en rutas de tránsito y que la ley habla muy poco sobre esto. Ecuador no ha adoptado medidas internas suficientes para cumplir con las disposiciones de la Convención Internacional para la protección de todas las personas contra las desapariciones. Tampoco hay claridad en una base de datos sobre las personas desaparecidas en tránsito migratorio y la creación de protocolos unificados para la investigación de los hechos y la persecución de los responsables. Además, se debe desarrollar sobre el tema de migración riesgosa porque existen trágicas estadísticas sobre las condiciones de los migrantes en tránsito.</p>
4.	<p>Jorge Jijón, Representante de la Asociación Agropecuaria Ecuador - Murcia (ECUAMUR):</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Destaca que su intervención se basa en un análisis profundo de la situación de los migrantes, representando las voces de numerosas asociaciones. Remonta su análisis a un proyecto desarrollado en 2003 en colaboración con el Ministerio de Agricultura y Cancillería, el cual benefició a unas 500 familias. Expresa su preocupación por la falta de continuidad en el interés de las autoridades a lo largo de distintos gobiernos, a pesar de contar con el apoyo de ciertos funcionarios que han contribuido al progreso de las iniciativas. - Relata la experiencia vivida en 2013 en Murcia, donde varias asociaciones trabajaron en conjunto con el MAG. Sin embargo, debido a la ausencia de políticas eficientes y control adecuado, el

		<p>proyecto quedó en suspenso, generando incertidumbre y dificultades para los beneficiarios. Destaca la importancia de establecer una comunicación fluida entre las autoridades y los beneficiarios para evitar retrocesos y malentendidos. Una de las situaciones más preocupantes que menciona es la acusación injusta que enfrentan algunos compañeros migrantes, quienes, después de ser llevados a España por un proyecto respaldado por Movilidad Humana y el Ministerio de Agricultura, son señalados como traficantes de tierra.</p> <ul style="list-style-type: none"> - Este tipo de incidentes demuestran la necesidad de una supervisión y seguimiento más rigurosos por parte de las autoridades competentes para garantizar la protección y el bienestar de los migrantes. Expone el caso de un proyecto de tierras como un ejemplo de las dificultades que enfrentan muchos migrantes. Destaca la falta de compromiso real del ministerio involucrado con los migrantes en diversos aspectos. Reconoce la buena voluntad detrás de las políticas destinadas a mejorar la situación de los migrantes, pero también expresa temor de que estas queden solo en promesas. Señala cómo la corrupción dentro del Ministerio de Agricultura ha afectado a los migrantes, evidenciando la falta de un control efectivo. Propone que la Comisión de Relaciones Internacionales y Humanas establezca una comisión conjunta con los migrantes para explicarles y contextualizar la situación, destacando que se trata de 14 asociaciones y no solo una. - Destaca que, hasta el momento, la lucha de varios compañeros ha sido en vano, a pesar de haber invertido recursos y esfuerzos en el proyecto. Menciona que el proyecto estaba desarrollado, pero
--	--	---

		<p>parece que cada gobierno le da menos importancia a la situación de los migrantes. Además, explica que han intentado hablar con otros asambleístas para recibir ayuda, pero la corrupción dentro del Ministerio de Agricultura ha obstaculizado sus esfuerzos. Describe cómo los funcionarios nombrados asesoran a los ministros con información sesgada, sin validación por otro equipo jurídico, lo que ha llevado a la pérdida de tierras de campesinos. Menciona que el MAG les ha quitado el derecho al trabajo, salud y educación a 500 familias, y cómo muchas han renunciado al proyecto, otras han regresado y algunas, como en su caso, han perdido sus ahorros. Han acudido a la Comisión con una queja que representa a cientos de migrantes que han experimentado situaciones similares y no tienen los recursos para llegar a las autoridades competentes por sí mismos. Han intentado buscar justicia de todas las formas posibles, pero el Ministerio ha obstaculizado el proceso. Plantean la posibilidad de establecer una mesa temática con la Comisión, proporcionando toda la información y pruebas pertinentes, junto con su abogada, para abordar la situación legalmente. Además, proponen que la Comisión realice una visita a Ayalán a Jama para constatar la situación en el terreno y así poder ayudar a los migrantes de manera más efectiva. Consideran que los proyectos de la Comisión no deben ser solo teóricos y que una visita puede tener un impacto significativo en este tema. A pesar de la magnitud del problema, creen que merecen la oportunidad de ser escuchados.</p> <ul style="list-style-type: none"> - Expresan su indignación por la situación, argumentando que después de haber trabajado arduamente en
--	--	--

		<p>España e invertido sus ahorros en el proyecto, no es justo que sean despedidos y abandonados a su suerte debido a la corrupción, ineptitud y falta de voluntad política del Ministerio de Agricultura. Proponen que la Comisión establezca una fecha para brindarles ayuda y luego realice la visita a los terrenos afectados para tomar medidas concretas y solicitar al Ministerio de Agricultura que presente un plan para resolver la situación sin dejar a los migrantes en una situación precaria. A pesar de su tono apasionado, pide comprensión, ya que han luchado durante 11 años por esta causa.</p>
--	--	---

2.7.2.5. En sesión No. 024-2023-2025, de fecha 15 de febrero de 2024, se recibió la comparecencia de la señora Erika Antón, Subdirectora General de Normativa Aduanera del SENA E.

CUADRO No. 10

No.	COMPARECENCIA	RESUMEN
1.	Erika Antón, Subdirectora General de Normativa Aduanera del SENAE	<ul style="list-style-type: none"> - Menciona que existen algunos puntos que están específicamente relacionados con la labor que tiene el SENA E en su actual gestión en el proceso de importaciones y que son las que va a referirse. Dentro de lo que son los procesos de importaciones tanto lo que es ingreso de los bienes, ya el Código de la Producción contempla una exoneración total de tributos, claro que aborda ciertas condiciones y los artículos que están sujetos al tema de ser objeto de reformas se han topado algunos a los que voy a referirme. - Expone que en el artículo 15 de la Ley Orgánica de Movilidad Humana vigente

		<p>se encuentra el Derecho al envío de bienes que dice lo siguiente: Las personas ecuatorianas en el exterior tienen derecho a que el Estado ecuatoriano garantice la exención de aranceles y el establecimiento de servicios especializados para el envío de paquetería que contenga bienes de uso para el número familiar radicado en el Ecuador, siempre que el peso sea igual o menor a los cuatro kilogramos por paquete y el valor FOB sea menor o igual a un salario básico unificado, sin límite en el número de envíos.</p> <ul style="list-style-type: none"> - Este derecho será reconocido en los envíos que realicen migrantes ecuatorianos residentes en el extranjero que hayan registrado para el efecto en los consulados o representaciones diplomáticas ecuatorianas. - Sin perjuicio de los mecanismos generales de control y verificación aduanera del Servicio Nacional de Aduanas del Ecuador. mediante reglamentación interna instrumentará acciones de seguimiento y control para el correcto ejercicio de este derecho cuando el número de paquetes enviados por la misma persona supere los veinticuatro (24) en un año. - La propuesta de reforma para este artículo es: Las personas ecuatorianas en el exterior tienen derecho que el Estado ecuatoriano garantice la exención de aranceles y el establecimiento de servicios especializados para el envío de paquetería que contenga bienes de uso personal sin fines comerciales, siempre que el presente menor a los cuatro kilogramos por paquete y el valor FOB sea menor o igual a un salario básico unificado, sin límite en el número de envíos.
--	--	---

		<ul style="list-style-type: none"> - Este derecho será reconocido en los envíos que realicen migrantes ecuatorianos residentes en el extranjero que se hayan registrado para el efecto en los consulados o representaciones diplomáticas ecuatorianas. - Sin perjuicio de los mecanismos generales de control y verificación aduanera, el Servicio Nacional de Aduanas del Ecuador, mediante reglamentación interna, instrumentará acciones de seguimiento y control para el correcto ejercicio de este derecho cuando el número de paquetes enviados por la misma persona supere las treinta y seis (36) en un año. - Además, antes de utilizar los servicios a través de: "Correo Postal Internacional" y "Mensajería Acelerada o Courier" es necesario que se clasifiquen en 6 categorías que son: Categoría A- Documentos, Categoría B- 4X4, Categoría C-100 Kg \$5000, Categoría D-Prendas de vestir, textiles confeccionados y calzado, Categoría E- Medicinas, Categoría F-Libros y equipos de computación, y Categoría G-Número familiar de migrante ecuatoriano. Para la subpartida 9807.60, los destinatarios sólo podrán usar esta categoría, si forman parte del núcleo familiar del migrante ecuatoriano, esto es, los miembros de su familia radicados en el Ecuador, comprendidos hasta el cuarto grado de consanguinidad y segundo de afinidad, y si el migrante ecuatoriano residente en el extranjero se haya registrado para el efecto en los consulados o representaciones diplomáticas ecuatorianas. Bajo esta categoría solo pueden arribar al país paquetes cuyo peso sea igual o inferior a los cuatro kilogramos por paquete y el valor FOB sea menor o igual a un salario básico
--	--	---

		<p>unificado, sin límite en el número de envíos.</p> <ul style="list-style-type: none"> - Menciona el artículo 36 que se refiere al derecho a la exención de tributos para la importación del menaje de casa, equipos de trabajo y vehículos, y que dice lo siguiente: Están exentas del pago de todos los tributos al comercio exterior, excepto las tasas por servicios aduaneros, los vehículos cuyo valor no exceda de ochenta salarios básicos del trabajador en general y las motocicletas que no excedan los veinte y cinco salarios básicos del trabajador en general, de las personas ecuatorianas que deciden retornar, con el ánimo de domiciliarse en el Ecuador, siempre que el año del modelo corresponda a los últimos cuatro años anteriores a la importación. El valor del vehículo y/o motocicleta con el cual se aplicará la exención, será el precio de adquisición del mismo. Este precio deberá ser justificado documentalmente en su debida forma. El Reglamento de esta Ley establecerá las condiciones y requisitos para acogerse a los beneficios descritos en este artículo. En caso de incumplimiento se sancionará a la persona retornada, de conformidad con la Ley. - La propuesta de reforma para este artículo es: Están exentas del pago de todos los tributos al comercio exterior, excepto las tasas por servicios aduaneros, los vehículos cuyo valor no exceda de ochenta salarios básicos del trabajador en general y las motocicletas que no excedan los veinte y cinco salarios básicos del trabajador en general, de las personas ecuatorianas que deciden retornar, con el ánimo de domiciliarse en el Ecuador, siempre que el año del modelo corresponda a los últimos cinco años anteriores a la
--	--	---

		<p>importación o cuando el vehículo pese a exceder los cinco años anteriores a la fabricación no supere el máximo de recorrido establecido en el Reglamento de la Ley. El valor del vehículo y/o motocicleta con el cual se aplicará la exención, será el precio de adquisición del mismo. Este precio deberá ser justificado documentalmente en debida forma. El Reglamento de esta Ley establecerá las condiciones y requisitos para acogerse a los beneficios descritos en este artículo. En esta reforma se elimina la parte de: En caso de incumplimiento se sancionará a la persona retornada, de conformidad con la Ley. Esto se hace centrando en la seguridad en los automotores, la protección del medio ambiente y la subjetividad del recorrido.</p> <ul style="list-style-type: none"> - Por último está el artículo 41 que habla de la duración de los beneficios para personas retornadas y expone lo siguiente: Los beneficios que el Estado determine para las personas ecuatorianas retornadas serán concedidos una vez cada diez años. Las personas ecuatorianas retornadas podrán solicitar los beneficios hasta treinta y seis meses después de su regreso al territorio nacional. - La propuesta de reforma de este artículo es: Los beneficios que el Estado determine para las personas ecuatorianas retornadas serán concedidos una vez cada diez años. Las personas ecuatorianas retornadas podrán solicitar los beneficios contemplados en la Ley Orgánica de Movilidad Humana dentro de los plazos que se fijen en el Reglamento de la Ley. Estos plazos deberán fijarse en función del tiempo de permanencia de la persona ecuatoriana en el extranjero y tomando en consideración las
--	--	---

		<p>categorías de condición de vulnerabilidad señaladas en la presente Ley. En ningún caso el tiempo que se establezca para acceder a los beneficios podrá ser menor a 36 meses y mayor a 84 meses.</p> <ul style="list-style-type: none"> - Menciona que hubo un tercer documento que se les hizo llegar que tenía por título Proyecto de Ley Orgánica de Defensa para el migrante ecuatoriano pero que en este, específicamente, a los temas que se referían a la parte de los beneficios de envío de bienes por paquetería postal y la exoneración tributaria ya están recogidos en la Ley Orgánica actual. - Manifiesta que tanto para ecuatorianos como extranjeros que desean domiciliarse en Ecuador, se ha procurado precisamente para poder dar claridad, transparencias y siempre basándose en lo que establece la Ley Orgánica de Movilidad Humana y su reglamento para que esta norma sea de alguna manera mejorada y tenga claridad en cuanto a su aplicación. De hecho, esa resolución al momento está en un proceso de reforma para poder despejar aquellas dudas que se dan cuando se está procurando hacer el tema de la aplicación al momento de la importación, entonces referido a eso la parte que corresponde al tema del Reglamento a la Ley de Movilidad Humana, que es el que específicamente nos habla del tema del certificado y su regulación, está en función de lo que establece la norma por lo que no habría un tema de desapego. En el caso de una persona que ha estado viviendo en el exterior con visado o por cuestiones de trabajo también se ve beneficiada porque algo que la norma actualmente ya prevé, a nivel del reglamento a la Ley Orgánica, esto se realiza
--	--	--

		<p>independientemente del estatus migratorio, no se hace una diferenciación en cuanto a las condiciones de retorno; lo único que se aplica es el hecho de excluir a aquellos que no han ido con una intención sino por estudios, y esto viene desde la misma ley.</p> <ul style="list-style-type: none"> - Señala que en cuanto al tema de la exoneración, es importante considerar el Código de la Producción, específicamente el artículo 125, el cual establece exenciones del pago de todos los tributos al comercio exterior, excepto las tasas por servicios aduaneros, para las importaciones a consumo, como el menaje de casa y equipo de trabajo. Destaca que estas condiciones deben estar enfocadas hacia los inmigrantes y sus familias, tanto en el envío de paquetería como en el retorno al Ecuador. De ahí se señala que, en este caso, el Código de la Producción está presente de todas formas. Es más allá de eso, el que de pronto se tenga presente, eso sí que no, al menos en lo que es el ingreso de bienes de uso personal, de sus electrodomésticos, de su ropa, de todo lo con lo que estuvo viviendo fuera y que quiere traer justamente por ánimos de retornar, así como su vehículo. Siempre se habla de una exoneración de todos los tributos al comercio exterior y no solamente de los aranceles. Únicamente por el tema de cómo también hay por ahí unos artículos que tienen que ver con paquetería que tal vez no se vaya a desvirtuar aún en el supuesto no consentido de que de pronto esa terminología cambiaré. Aun así, por efectos del código de la producción se sigue dando la extensión a todos los tributos. - Indica la importancia de tener acceso a
--	--	---

		<p>estadísticas actualizadas, especialmente en relación con los trámites aduaneros. Destaca que muchas personas no están familiarizadas con estos procedimientos y señala que la información disponible en la página web de la aduana podría no ser suficiente. Destaca la falta de información que enfrentan muchos migrantes al regresar al país y la posibilidad de que terceros se aprovechen de ellos. Señala que, aunque no es obligatorio, a menudo recurren a terceros para realizar trámites aduaneros, lo que puede resultar en abusos y asesoramiento inadecuado. Considera importante tener estadísticas actualizadas, ya que la problemática ha evolucionado con el tiempo, y menciona que se han presentado proyectos de reforma en 2022 y 2023. También menciona que actualmente se da prioridad al control posterior a la importación, con un alto porcentaje de importaciones que pasan por canales expeditos de revisión electrónica en lugar de controles físicos.</p> <ul style="list-style-type: none"> - También menciona situaciones en las que pueden surgir problemas, como la falta de documentos adecuados o discrepancias entre lo declarado y lo que realmente se importa. Destaca que más del 86% de las importaciones actualmente están bajo controles electrónicos, lo que implica que no todas las importaciones requieren inspecciones físicas exhaustivas. Señala que, si bien la forma de control ha cambiado, se busca evitar problemas de costos de almacenaje y demoras al tener un control posterior a la importación en lugar de en el momento de la llegada. - Menciona que, además, hay dos cosas adicionales para considerar. Una vez
--	--	---

		<p>que se tenga el documento unificado de la propuesta de ley, están completamente dispuestos a considerar todas las recomendaciones por escrito. Actualmente, se han recibido tres documentos, pero con la unificación de las propuestas se generará un nuevo documento. Por lo tanto, se les puede hacer llegar formalmente esos comentarios y recomendaciones. Una recomendación que podrían considerar es el manejo de casos en los que una persona que ha vivido en el país durante siete años decida traer sus bienes en diferentes envíos debido a restricciones presupuestarias. Actualmente, el manejo de estos casos no está normado y no se contempla en el documento propuesto. Se sugiere que se analice esta situación y se considere agregar texto que cubra estas circunstancias para beneficiar a las personas que se encuentren en esta situación.</p> <ul style="list-style-type: none"> - Señala que, de hecho, los funcionarios deben firmar documentación relacionada con el cumplimiento del Código de Ética para poder laborar allí. Además, complementa que se han implementado mecanismos para facilitar las denuncias en caso de situaciones irregulares. Agradece y confirma que estos mecanismos están implementados en la institución. - Manifiesta que, tanto ella como la Directora General actual, han implementado una serie de correctivos desde finales del año anterior para abordar situaciones como las que el Asambleísta menciona. Se han realizado cambios de personal en el área de atención al usuario debido a denuncias de mal asesoramiento en casos de menaje de casa, procurando transparencia en la información a
--	--	---

		<p>través de la página web de la institución. Enfatiza que contratar un agente de aduanas es opcional y se puede encontrar información al respecto en el portal principal de la aduana, donde se detalla cómo proceder para la desaduanización del menaje de casa y equipo de trabajo, incluyendo la opción de atención al usuario con los documentos necesarios. Menciona que el único caso en el que es obligatorio contratar un agente de aduanas es para extranjeros. Se ha procurado transparentar esta información para evitar este tipo de situaciones.</p> <ul style="list-style-type: none"> - Reconoce que en administraciones anteriores no se dio énfasis a la socialización y capacitación, pero desde su subdirección se está enfocando en brindar capacitaciones sobre diferentes temas que requieren transparencia, incluyendo importaciones, manejo logístico y transporte. Se destaca que el manejo logístico, especialmente el transporte a través de navieras, es necesario contratarlo con una empresa especializada, ya que la entidad gubernamental no controla esta parte. Respecto a los pagos por demora en la devolución de contenedores, menciona que, aunque los tiempos suelen ser de alrededor de 10 días, dependen de las condiciones establecidas por la naviera y no son tiempos de trámite aduanero, los cuales son menores. Menciona que se están monitoreando y controlando las situaciones para evitar afectar a los migrantes y a los importadores en general. Se está haciendo un seguimiento de los resultados de los controles en importaciones para asegurar una aplicación correcta de las normas y una asistencia adecuada, especialmente hacia las personas
--	--	--

		migrantes que reciben un trato especial y apoyo gratuito. Esta información está difundida en la página web para que sea accesible. Además, se están elaborando y actualizando documentos para ofrecer mejores orientaciones sobre los pasos a seguir en una importación, específicamente en este tipo de importaciones.
--	--	---

2.7.2.6. En la continuación de la sesión No. 024-2023-2025, de fecha 21 de febrero de 2024, se recibió la comparecencia de los señora Jacqueline Noboa Barbotó, Representante de Red Migrante Retornados a Ecuador, y de Carlos Garaicoa, Representante de la Asociación Colectivo Ecuatorianos Migrantes del Mundo (ACEMIM).

CUADRO No. 11

No.	COMPARECENCIA	RESUMEN
1.	Jacqueline Noboa Barbotó, Representante de Red Migrante Retornados a Ecuador	<ul style="list-style-type: none"> - Aborda la migración en Ecuador desde la perspectiva de una migrante retornada que vivió fuera del país durante 14 años. Se destaca que uno de los fenómenos más destacados en Ecuador desde la década de los 90 hasta el 2023 ha sido la migración exterior, principalmente hacia países como España, Italia, Estados Unidos, Argentina, Chile, entre otros. Aunque en los últimos años la migración se ha reducido considerablemente, a partir del 2013 se han presentado diferentes necesidades para los migrantes retornados. - La respuesta de las personas que han regresado al país se centra en una verdadera inserción social, especialmente para aquellos que llegan en proceso de jubilarse o que son mayores de 40 años y buscan

		<p>obtener un empleo. En este proceso de inserción laboral y social, las asociaciones de emigrantes retornados juegan un papel crucial, demandando más apoyo de las diferentes administraciones del Estado.</p> <ul style="list-style-type: none"> - Se destaca que el país está en deuda con los migrantes retornados, no solo moralmente, sino también en términos cuantificables en divisas. Para el inmigrante retornado, la reinserción social y laboral en Ecuador es de suma importancia. Además, se presentan problemas en relación con la percepción pronta de su jubilación o con el acceso a servicios de salud. En el ámbito laboral, el emigrante retornado necesita encontrar un nuevo empleo en Ecuador o al menos una forma de subsistir. - Es importante tener en cuenta que el emigrante retornado no regresa solo, sino que también viene acompañado de su familia. Los retornados mayores de 40 años enfrentan desafíos significativos en su proceso de reinserción laboral. A pesar de haber salido del país en una etapa más joven, al regresar después de un período prolongado, como en el caso de alguien que ha estado fuera por 18 años, se encuentran con un panorama laboral complicado. Muchos de los migrantes retornados, alrededor de los 40, 50 o 60 años, se encuentran en una situación similar, donde la edad y la falta de experiencia reciente en el mercado laboral ecuatoriano se convierten en obstáculos para encontrar empleo. Esta situación a menudo lleva a solicitar ayudas económicas para poder subsistir. Sin embargo, emprender un negocio propio también resulta difícil debido a
--	--	--

		<p>la falta de capital inicial o de un historial crediticio en el país. A pesar de tener la voluntad y la capacidad para contribuir a la economía local y poner en práctica las habilidades adquiridas en el extranjero, la falta de oportunidades laborales adecuadas supone una frustración para quienes regresan. A día de hoy, parece no existir un programa específico que aborde las necesidades de una bolsa de trabajo para los retornados.</p> <ul style="list-style-type: none"> - Los mecanismos del Ministerio del Trabajo no siempre se adaptan a las condiciones y experiencias de los migrantes retornados, lo que dificulta su proceso de reintegración laboral. Las respuestas de los organismos estatales no siempre cubren las necesidades de reinserción social, económica y laboral de este grupo. Por tanto, se considera crucial diseñar un programa integral que promueva una verdadera inclusión laboral para los retornados, especialmente para aquellos mayores de 40 años. Esta planificación de política pública debe abordar las demandas de reinserción laboral, acceso a servicios de salud y centros de ayuda, así como coordinación en los servicios sociales. Las asociaciones de migrantes han desempeñado un papel fundamental en el proceso de retorno y pueden ser aliados clave en la implementación de estas medidas. Menciona que, como funcionaria pública, ha tenido la fortuna de ser incluida laboralmente en el Ministerio de Trabajo, específicamente en la Dirección de Atención a Grupos Prioritarios, donde ha adquirido experiencia valiosa. - Su participación en mesas de diálogo con assembleístas le ha permitido presentar propuestas y puntos de
--	--	--

		<p>vista en nombre de los migrantes retornados. A pesar de estos esfuerzos, lamentablemente, no ha recibido una respuesta positiva a estas propuestas. Debido a esta situación, considera necesario solicitar que se expida una ley que establezca un porcentaje del 2% o 1% de inclusión laboral para los migrantes retornados en Ecuador. Esta ley, aplicable tanto en instituciones públicas como privadas, garantizaría un retorno digno sin exclusión ni discriminación. Destaca que esta medida debería ser tan respetada como la ley del 4% de inclusión laboral para las personas con discapacidad y pide que se haga cumplir.</p>
2.	<p>Carlos Garaicoa, Representante de la Asociación Colectivo Ecuatorianos Migrantes del Mundo (ACEMIM)</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Aborda una serie de preocupaciones y demandas en relación con los migrantes retornados en Ecuador, específicamente en lo que respecta a la falta de reconocimiento y protección de sus derechos. Se hace referencia al artículo 25 de la ley, que define a las personas retornadas como aquellas ecuatorianas que han vivido en el extranjero y regresan al país para establecerse, y al artículo 41, que establece la duración de los beneficios para estas personas. La autora expresa su descontento y exige la derogación de este artículo, considerándolo una falta de respeto hacia los migrantes retornados que contribuyen al país. - Se destaca la importancia de reconocer y garantizar los derechos de los migrantes retornados, especialmente aquellos que regresaron antes del 2021, año en que la ONU reconoció a los migrantes. Se cuestiona cómo es posible que aquellos que regresaron al país después del año 2000 no tengan

		<p>derecho a ser considerados como migrantes retornados, especialmente cuando muchos de ellos nunca recibieron los beneficios que se otorgaron únicamente una vez. Se sugiere que los migrantes deberían ser considerados héroes de la patria por sus contribuciones económicas al país. Insta a los assembleístas a alzar la voz en favor de todos los migrantes retornados que nunca recibieron beneficios a pesar de enviar remesas al país. Se menciona la experiencia personal de la autora al intentar hacer uso de los beneficios al retornar al país después de 27 años viviendo en el extranjero, destacando las dificultades que enfrentan los migrantes retornados, incluso cuando intentan establecerse en Ecuador. Se menciona un incidente de robo en el Banco de Fomento y cómo este tipo de situaciones afectan a los migrantes retornados.</p> <ul style="list-style-type: none"> - En conclusión, solicita que todos los migrantes que salieron del país a partir del año 2000 y demostraron haber vivido en el extranjero durante un período considerable sean considerados como migrantes retornados. También se sugiere facilitar el acceso a certificados de emigrante retornado en los bancos y se ofrece colaboración para cualquier iniciativa que beneficie a esta comunidad.
--	--	--

2.7.2.7. En sesión No. 025-2023-2025, de fecha 23 de febrero de 2024, se recibió la comparecencia de 1. Diego Ayala, Subdirectora Técnica de Investigaciones Jurídicas de la Corte Nacional de Justicia. 2. Santiago Freire, Director de Registro de Títulos de la Secretaría de Educación Superior, Ciencia, Tecnología e Innovación (SENESCYT). 3. Jorge Luis Miño, Subgerente de Crédito Banco del Instituto Ecuatoriano de Seguridad

Social (BIESS). 4. Paola Aguilar Méndez, 5. Renato Correa, Subgerente de microcrédito de la Banca para el Desarrollo Productivo Rural y Urbano (BANECUADOR). 6. John Granados, Gerente de Investigación y Desarrollo de la Banca para el Desarrollo Productivo Rural y Urbano (BANECUADOR).

CUADRO No. 12

No.	COMPARECENCIA	RESUMEN
1.	Diego Ayala, Coordinador de Asesoría Jurídica	<ul style="list-style-type: none"> - Destaca las observaciones realizadas a dos proyectos de ley, comenzando con la reforma de la Ley Orgánica de Movilidad Humana. Se enfoca en la necesidad de aclarar los actores y atribuciones de los organismos públicos del sistema de educación superior, citando el artículo 15 de la Ley Orgánica de Educación Superior, que define los organismos del Sistema Nacional de Educación Superior y sus funciones. Destaca el rol de la SENESCYT y menciona disposiciones como los Artículos 169 y 183 que detallan las atribuciones del Consejo de Educación Superior y de la SENESCYT respectivamente. - Se hacen observaciones al proyecto de ley, particularmente sobre el acceso a la educación superior para ecuatorianos retornados, recomendando medidas de acción afirmativa y coordinación con instituciones públicas y privadas. Se sugiere revisar el proyecto de ley Orgánica de Defensa para el Migrante ecuatoriano en relación con las competencias de la SENESCYT. - Además, se menciona la recomendación de eliminar el artículo 21 del proyecto de ley por razones técnicas. Argumenta que la Ley Orgánica de Educación Superior es la norma especial que regula el reconocimiento, homologación y revalidación de títulos expedidos por universidades extranjeras. Se confía

		<p>en la facultad del Consejo de Educación Superior (CES) para regular el procedimiento y requisitos mediante el Reglamento para el reconocimiento de títulos de extranjeros, asegurando la equiparación de estudios bajo criterios de calidad, idoneidad, eficiencia y pertinencia de los perfiles profesionales.</p> <ul style="list-style-type: none"> - Discute la equiparación de niveles de estudio en el extranjero con los niveles reconocidos en Ecuador, señalando que no siempre son comparables y que esta competencia corresponde exclusivamente al CES, según el artículo 109 de la Ley Orgánica de Educación Superior. Se recomienda la eliminación del artículo relacionado con este tema y se sugiere que Santiago Freire explique los motivos técnicos detrás de esta recomendación. Además, hace observaciones adicionales sobre varios artículos del proyecto de ley. Respecto al artículo 21, que trata sobre la reforma del artículo 126 de la LOES, se sugiere considerar una excepción prevista en el Reglamento sobre títulos y grados académicos obtenidos en instituciones extranjeras, expedido por el CES, relacionada con la presentación de la apostilla para ciertos grupos de personas en el reconocimiento de títulos emitidos en el extranjero. - En relación al artículo 22, que trata sobre el acceso a programas de emprendimiento de la CSIC (Comisión Sectorial de Investigación Científica), se destaca la importancia de la participación de diversos actores en convocatorias o programas de emprendimiento, alineándose con las competencias de investigación,
--	--	--

		<p>innovación y transferencia de tecnología.</p> <ul style="list-style-type: none"> - Por último, en cuanto al artículo 24, que aborda el derecho a la homologación o certificación de competencias laborales, se menciona un acuerdo emitido en 2022 que regula el reconocimiento, homologación y validación de estudios para el ejercicio profesional en institutos superiores públicos adscritos a la CECI (Comisión de Educación, Cultura y Ciencia). Este acuerdo permite solicitar la validación de la experiencia laboral ante institutos superiores técnicos o tecnológicos, así como institutos pedagógicos públicos acreditados, con el objetivo de obtener un título en un área específica del conocimiento, excluyendo las carreras del ámbito de la salud y bienestar. - El acuerdo también establece la posibilidad de homologar horas o créditos de asignaturas aprobadas, cursos o su equivalente para estudiantes que deseen continuar sus estudios en institutos superiores técnicos o tecnológicos, pedagógicos públicos, siempre y cuando cumplan con los requisitos del sistema de acceso a la educación superior. Este proceso se aplica tanto a instituciones públicas no adscritas a la CECI como a instituciones privadas, y está regulado por el Reglamento del Régimen Académico emitido por el Consejo de Educación Superior, dependiendo de la autonomía responsable de dichas instituciones. - Resalta la importancia de mantener el artículo 126 de la Ley Orgánica de Educación Superior, que regula el reconocimiento de títulos extranjeros conforme a los niveles de formación
--	--	--

		<p>establecidos en la ley. Además, hace hincapié en la necesidad de analizar cualquier reforma propuesta con el Consejo de Educación Superior, competente en validar niveles de estudios a través del Reglamento del Régimen Académico. Sugiere que el artículo en cuestión sea considerado en la reforma en curso de la Ley Orgánica de Educación Superior. También comenta sobre el artículo 7 del proyecto de ley, que busca implementar ecosistemas digitales para mejorar los servicios ofrecidos por la institución, mencionando acciones específicas tomadas en ese sentido. Además, destaca las limitaciones de la institución para ejecutar acciones exclusivamente en beneficio de los ciudadanos ecuatorianos considerados como migrantes retornados debido a requisitos adicionales de declaración de vulnerabilidad, según lo establecido en la Ley Orgánica de Movilidad Humana y su reglamento.</p>
2.	<p>Santiago Freire, Director de Registro de Títulos de la Secretaría de Educación Superior, Ciencia, Tecnología e Innovación (SENESCYT):</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Expone que la comisión ha recibido el planteamiento y la documentación elaborados por el coordinador jurídico, destacando varios factores considerados. En primer lugar, aborda el tema de la calidad educativa, citando a Tapia para definir la gestión de la calidad en las instituciones superiores. Señala que los requisitos propuestos en la ley no son equiparables con el reglamento establecido por la Secretaría de Estado para garantizar la calidad, lo que afecta los principios de igualdad y justicia. Detalla los requisitos propuestos en la ley, como la presentación del título de tercer o

		<p>cuarto nivel apostillado según el Convenio de La Haya y una constancia de acreditación de la universidad emisora. Explica que estos requisitos no garantizan la calidad educativa, ya que no permiten verificar si la institución cumple con los estándares requeridos. Se suscribe a las recomendaciones presentadas por la Secretaría en materia jurídica para garantizar la calidad educativa.</p> <ul style="list-style-type: none"> - En este segundo fragmento, se aborda otro punto crucial de la propuesta de ley, relacionado con el registro de títulos en áreas específicas como salud, educación, gerencia y administración de la salud, incluyendo carreras que forman a profesionales en atención al paciente mediante medios telemáticos. Expresa preocupación por cómo esta propuesta podría afectar la calidad educativa, especialmente en carreras médicas donde la práctica es esencial. Destaca la importancia de la práctica en áreas tan sensibles como la medicina y menciona la necesidad de un examen que garantice la competencia de los médicos en Ecuador. subraya la importancia del criterio de la Academia y de los entes competentes como el Consejo de Educación Superior (CES) en la definición de políticas educativas. Expresa su disposición a responder preguntas y agradecimiento por la oportunidad de expresarse. - En cuanto a las respuestas, explica que los organismos de acreditación de cada país evalúan y acreditan instituciones de educación superior, estableciendo requisitos y garantizando estándares
--	--	---

		internacionales. Solicita repetir la segunda pregunta para responder adecuadamente. Luego, aclara que la institución que representa no realiza homologaciones de títulos, ya que estas son responsabilidad de cada institución de educación superior en Ecuador.
3.	Jorge Luis Miño, Subgerente de Crédito Banco del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (BIESS):	<ul style="list-style-type: none"> - Expresa su opinión institucional sobre el proyecto de reforma a la Ley Orgánica de Movilidad Humana. Destaca el objetivo social del IESS de proporcionar servicios financieros, incluyendo la administración de fondos provisionales y la prestación de servicios financieros a afiliados activos y jubilados. Menciona que la ley del BIES permite otorgar varios tipos de créditos a favor de los afiliados y jubilados, tanto directamente como a través del sistema financiero nacional. Destaca propuestas relacionadas con el retorno de migrantes, especialmente en el acceso a viviendas de interés social y tasas preferenciales en la banca pública y privada. - Luego, presenta un cálculo aproximado sobre el impacto financiero del otorgamiento de préstamos hipotecarios a migrantes retornados. Señala que incluso si solo el 20% de los migrantes califica para un préstamo, representaría una inversión considerable para el Banco. Destaca la importancia de los ingresos que el IESS recibiría por los aportes de los migrantes calificados. Destaca la importancia de que los migrantes cumplan con los aportes mensuales y propone aumentar la tasa de interés del préstamo hipotecario al 8.99% anual para garantizar un retorno de

		<p>inversión viable para la institución, debido a los costos asociados al financiamiento externo. Destaca la importancia de que los migrantes demuestran una capacidad de pago mensual de al menos 320 dólares, basado en un ingreso neto de 800 dólares, como requisito para calificar para una vivienda.</p> <ul style="list-style-type: none"> - Luego, menciona que el Banco del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (BIES) ha colocado un total de 43 mil millones de dólares en sus 14 años de vida institucional, con 11 mil millones destinados a préstamos hipotecarios. - Destaca que tener un préstamo hipotecario permite a los migrantes acceder a diversos servicios como atención médica, jubilación y préstamos quirografarios. En cuanto al aspecto operativo del proyecto de ley sobre trámites digitales, sugiere una aclaratoria sobre las instituciones involucradas en el manejo y recepción de documentos digitales, señalando que las notarías actualmente requieren documentos físicos debido a la cantidad de documentación falsa circulante. - Finalmente, mencionar que actualmente el BIES aplica una tasa de interés del 5.99% para préstamos hipotecarios a un plazo de 25 años y un financiamiento de 90 mil dólares. Concluye su intervención hasta ese punto y se mantiene atento a cualquier inquietud o pregunta de los miembros de la comisión. - Responde a la pregunta planteada, explicando que actualmente no cuentan con una línea de crédito
--	--	---

		<p>especial destinada específicamente para migrantes. Sin embargo, aplican su normativa habitual, lo que implica que si el migrante cumple con los requisitos y aportaciones necesarias, puede acceder a préstamos hipotecarios. También destaca que han otorgado préstamos hipotecarios a migrantes que cumplen con los requisitos establecidos en la normativa legal.</p>
4.	<p>Paola Aguilar Méndez, Subgerente General de Negocios</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Informa que el banco cuenta con una línea de crédito para migrantes en colaboración con el Ministerio de Relaciones Exteriores, beneficiando a 143 clientes con operaciones por un total de 943,000 dólares en 2018. Destaca que el banco administra recursos del público y es autosustentable. Explica que el banco utiliza los recursos captados de los clientes a través de diferentes cuentas bancarias y destaca la importancia de mantener el principio de prudencia financiera, regulado por la Superintendencia de Bancos. Informa sobre la revisión de la cartera de créditos para migrantes por parte de la Superintendencia, destacando la preocupación por el historial de morosidad del 50%. Expone que al implementar un nuevo producto financiero, han tenido la oportunidad de revisar el historial de los clientes, revelando una alta tasa de morosidad. Destaca la importancia de la evaluación rigurosa del carácter de pago de los clientes y la necesidad de participar en la discusión de la ley. - Enfatiza que como institución financiera, gestionan los fondos de depositantes y del mercado, sin recibir presupuesto del Estado para proyectos o créditos sociales. Solicita

		<p>aclaraciones sobre la definición de ecuatoriano retornado según la ley migratoria para contextualizar su intervención sobre el artículo 34 del proyecto de ley.</p> <ul style="list-style-type: none"> - El artículo 25 define a las personas retornadas como ecuatorianas que vivían en el extranjero y deciden regresar al país para establecer su domicilio. Para acceder a los beneficios de la ley, deben cumplir con ciertos requisitos, como haber permanecido más de 2 años en el extranjero y regresar de forma voluntaria o forzada, o encontrarse en condiciones de vulnerabilidad según lo determinen las autoridades. También se incluye a los ecuatorianos nacidos en el exterior que regresen para establecer su domicilio, pero se excluye a quienes prestan servicios en misiones diplomáticas, consulares u organismos internacionales. Posteriormente, revisan el artículo 134 de la Ley Orgánica de Movilidad Humana, el cual propone una reforma para otorgar a estas personas el derecho de acceso al sistema financiero nacional y a sus servicios, según la regulación establecida por la Junta de Política y Regulación Financiera. Para el análisis del riesgo crediticio, las instituciones financieras podrán considerar información de remesas, historial crediticio extranjero y otros documentos que demuestren la responsabilidad de pago. Se plantea una preocupación respecto a la obtención de información de remesas, ya que las instituciones financieras no tienen acceso directo debido al secreto bancario. Se sugiere la necesidad de ampliar este aspecto para comprender cómo las entidades financieras públicas podrían obtener esta
--	--	--

		<p>información, posiblemente a través del Banco Central. También se menciona la importancia de considerar el historial crediticio extranjero de estos individuos como parte del análisis de riesgo crediticio.</p> <ul style="list-style-type: none"> - Además, se expresa preocupación sobre la dificultad para validar el historial crediticio extranjero, dado que las instituciones financieras locales no tienen acceso a la información de las instituciones extranjeras. Se destaca la imposibilidad de garantizar la veracidad de la información presentada por los clientes, ya que no pueden acceder a ella a través del sistema nacional de buro. - Como sugerencia para mejorar la ley y como parte del compromiso de la institución financiera pública en apoyo a la movilidad humana, se propone la inclusión de un análisis sociodemográfico del cliente. Este análisis permitiría evaluar no solo el historial crediticio del cliente, sino también otros aspectos relevantes como su actividad laboral, ingresos y responsabilidades familiares, para determinar de manera más precisa su capacidad de pago y el uso adecuado del crédito. Se destaca que el banco ya está implementando ciertas prácticas para abordar esta cuestión. Sin embargo, se considera crucial que dentro del análisis propuesto en el artículo, se incluya información específica que les permita cumplir con los requisitos de la ley. En particular, se menciona que la ley exige realizar visitas en terreno para microcréditos, durante las cuales se recopila información del cliente para validar su veracidad. Este proceso es fundamental para garantizar que los
--	--	---

		<p>fondos sean utilizados para actividades productivas, ya que los créditos otorgados por el banco están destinados a este fin y no al consumo personal.</p> <ul style="list-style-type: none"> - Se subraya la importancia de que los clientes comprendan claramente cómo utilizarán los fondos para asegurar el éxito de sus negocios y evitar caer en incumplimientos o morosidad nuevamente. Por lo tanto, se sugiere que el artículo sea revisado y guiado de manera más detallada para proporcionar a los bancos los elementos necesarios para realizar un análisis exhaustivo de los solicitantes de crédito. - Destaca varios aspectos clave sobre la ley y su aplicación en el contexto de los migrantes retornados y los productos financieros ofrecidos por BanEcuador. Se menciona que la ley permite el pago de deudas con bienes muebles o inmuebles del emprendimiento en caso de no justificar la relación de dependencia o ingresos mensuales, pero se reconoce que los bancos prefieren colocar el dinero de forma adecuada para que regrese y seguir utilizándolo. Además, se aborda el sistema de garantías crediticias permitido por la ley, gestionado por la Corporación Financiera Nacional, pero se señala que existen limitaciones para instituciones financieras como BanEcuador debido a los requisitos de mora y siniestralidad. - Por otro lado, se menciona el convenio con el Banco Bolivariano para el servicio de remesas, resaltando la efectividad de esta colaboración a través de la red de Ecuagiros. Se enfatiza la importancia del convenio con cancillería para validar la condición de migrante de los
--	--	--

		<p>solicitantes de crédito, y se explica que BanEcuador está en proceso de renovación de este convenio para obtener información precisa sobre los migrantes y poder atenderlos de manera efectiva.</p> <ul style="list-style-type: none"> - En cuanto al producto "El Joven Emprende", se aclara que no limita a los migrantes a emprender en un campo diferente al de su formación académica, y se menciona la disposición de BanEcuador para trabajar con asociaciones y dirigencias para ampliar su alcance entre los migrantes retornados. También se destaca la importancia de la responsabilidad financiera en la colocación de créditos y se señala que BanEcuador busca un equilibrio entre brindar apoyo financiero y garantizar que los préstamos se utilicen de manera efectiva.
5.	<p>Renato Correa, Subgerente de microcrédito de la Banca para el Desarrollo Productivo Rural y Urbano (BANECUADOR)</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Manifiesta que, para responder a la pregunta, se informa que actualmente BanEcuador cuenta con el producto para migrantes retornados en vigencia. Aunque se ha atendido un número reducido de casos, esto se debe a que la demanda de este producto está directamente relacionada con la demanda general de créditos. En el caso específico de los migrantes retornados, se ha observado una disminución en las solicitudes de crédito con el tiempo, posiblemente debido a diversos factores, como requisitos financieros o de cumplimiento que no se han presentado adecuadamente por parte de los solicitantes. En cuanto a los requisitos para acceder a este crédito, el principal es el certificado de migrante retornado otorgado por el Ministerio de Relaciones Exteriores y

		<p>Movilidad Humana. Este producto está diseñado específicamente para migrantes retornados, y aunque se ha asignado presupuesto para este fin, es necesario que los solicitantes cumplan con los requisitos establecidos. Además del certificado de migrante retornado, se requiere una garantía quirografaria para acceder a un monto máximo de hasta 3 mil dólares, así como los requisitos básicos que solicita cualquier institución financiera.</p> <ul style="list-style-type: none"> - Es importante destacar que BanEcuador tiene una amplia gama de productos y servicios para todos sus clientes, y este producto en particular está dirigido específicamente a los migrantes retornados como parte de su enfoque social y de desarrollo. El objetivo es incentivar el acceso al crédito para la población prioritaria. - Expresa que en efecto, el producto requiere la cédula de identidad, comprobante de servicios básicos y la ubicación donde se realizará el emprendimiento o quizá un negocio familiar en marcha para apoyar a través de la capitalización. Además, se solicita el certificado de emigrante retornado. Los requisitos básicos que el oficial de negocios solicita son la solicitud de crédito y las firmas para revisar el buró de crédito, que es lo que entrega el oficial de negocio de este crédito puntual que va desde 3001 dólares hasta 20 mil dólares con una garantía personal. Para montos de 500 a 3 mil dólares, la garantía es quirografaria, es decir, sin garantía. - Es posible que la baja colocación de este producto se deba a que muchos migrantes retornados accedieron a una línea normal y querían montos
--	--	--

		<p>mayores a 20 mil dólares o quizá buscaban un crédito agrícola. Este crédito puntual tiene un plazo máximo de hasta 10 años. Hay muchos migrantes retornados, especialmente en provincias de la Sierra y en el sector pecuario, que cuentan con ganado o incluso miles de hectáreas. BanEcuador capitaliza a estos clientes para que puedan reinvertir en la actividad agrícola o comprar más ganado. Estos clientes no acceden a esta línea de crédito puntual porque está destinada al segmento minorista, que no puede justificar unas ventas superiores a una línea normal.</p> <ul style="list-style-type: none"> - Menciona que BanEcuador se compromete a conversar con el área correspondiente, la gerencia de investigación, para explorar la posibilidad de rediseñar el producto y adaptar las condiciones a las necesidades de los migrantes retornados. El objetivo es brindarles un mayor apoyo e incentivo a aquellos que, como sus familiares, han hecho un gran esfuerzo en el extranjero y ahora regresan al país en busca de un alivio, especialmente en términos financieros.
6.	<p>Milton Cevallos, Gerente de Investigación y Desarrollo de la Banca para el Desarrollo Productivo Rural y Urbano (BANECUADOR):</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Responde que, para ampliar un poco los términos del convenio con Cancillería, se presentan dos situaciones. En primer lugar, es importante debido a que con él se actualiza información de manera dinámica. Esta dinámica se debe a que la ley establece que las condiciones especiales para los migrantes retornados tienen una duración de 2 años, durante los cuales se deben realizar reportes, como lo ha solicitado la Asamblea. - El convenio permite mantener actualizada la información, ya que

		<p>muchos migrantes retornados pueden encontrarse fuera del país durante períodos prolongados. Esto ayuda a determinar quiénes son considerados migrantes para nuevos créditos o para mantener los anteriores. El certificado de emigrante retornado es un requisito para otorgar créditos, y el convenio permite estar al día con los cambios en el estatus migratorio de cada persona. En cuanto a la renovación del convenio, actualmente se encuentra en su etapa final en los departamentos jurídicos tanto del banco como de Cancillería. Se espera que en la próxima semana, o en un plazo máximo de 15 días, el convenio sea firmado. Es importante destacar que desde abril del año pasado se han realizado gestiones para renovar el convenio, pero debido a cambios en las autoridades de Cancillería, este proceso se ha visto demorado. Sin embargo, ahora se está en la fase final y se espera tener el convenio firmado pronto.</p>
--	--	--

2.7.2.8. En sesión No. 027-2023-2025, de fecha 06 de marzo de 2024, se recibió la comparecencia de Pablo Beltrán Presidente del Consejo de Educación Superior (CES).

CUADRO No. 13

No.	COMPARECENCIA	RESUMEN
1.	Pablo Beltrán, Presidente del Consejo de Educación Superior (CES)	<ul style="list-style-type: none"> - En relación con el proyecto de ley reformativa y las atribuciones del Consejo de Educación Superior, se hace referencia al artículo 4 del proyecto, el cual propone la incorporación de un párrafo en el artículo 29 de la ley, referente al derecho a la inserción educativa, competencia del Consejo en lo que

		<p>respecta a la educación superior. Se destaca que esta iniciativa busca promover la inserción educativa de los ecuatorianos retornados, lo cual es crucial en un contexto globalizado donde la movilidad humana es cada vez más frecuente. Se menciona que la educación proporciona las herramientas necesarias para que puedan reintegrarse efectivamente en sus comunidades, facilitando su adaptación a los cambios culturales y mejorando sus perspectivas de empleo.</p> <ul style="list-style-type: none"> - Se sugiere hacer precisiones en el texto a incorporarse en el proyecto de ley, considerando que en materia de acceso a la educación, el Ministerio de Educación interviene como Autoridad Nacional de Educación para la educación inicial, básica y bachillerato, mientras que en educación superior, es decir, en tercer y cuarto nivel, intervienen la Secretaría Nacional de Ciencia y Tecnología como órgano rector de la política pública en este ámbito, junto con el Consejo de Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior y el Consejo de Educación Superior, como organismos rectores de la educación superior según la Constitución de la República del Ecuador. - Se propone realizar precisiones en el artículo 4 del proyecto de ley, indicando que la Autoridad Nacional de Educación deberá adoptar medidas de acción afirmativa que promuevan el acceso a la educación en los niveles de educación inicial, básica y bachillerato. Asimismo, el órgano rector de la política pública de educación superior deberá considerar medidas de acción
--	--	---

		<p>afirmativa para el acceso a la educación superior en el tercer nivel de formación. Esta sugerencia busca garantizar que los derechos de los migrantes que retornan al país se ejecuten en cada nivel educativo y no de manera generalizada. Además, se plantea la posibilidad de brindar oportunidades educativas para los migrantes que viven en el extranjero y que enfrentan dificultades para acceder a la educación superior en el país donde residen. Se sugiere incluir consideraciones en el proyecto de ley para facilitar el acceso a la educación superior en Ecuador para estos migrantes, quienes pueden ser un aporte significativo para la economía ecuatoriana.</p> <ul style="list-style-type: none"> - Por otro lado, se informa que el Consejo de Educación Superior está trabajando en coordinación con el Ministerio de Relaciones Exteriores en una reforma a la normativa para el registro de títulos y grados académicos obtenidos en el extranjero. Esta reforma busca facilitar el registro de títulos extranjeros de ecuatorianos y extranjeros con residencia permanente en Ecuador, así como de personas que acrediten la condición de refugiados, asilados o apátridas. Se destaca el compromiso del Consejo de Educación Superior en promover los derechos y la inclusión social de los ecuatorianos que retornan al país, manteniendo reuniones con la asambleísta Carla Cruz y su equipo de trabajo para coordinar acciones en el ámbito de las atribuciones del Consejo respecto al Convenio de reconocimiento de títulos suscrito entre la República de Chile y la República del Ecuador.
--	--	--

		<ul style="list-style-type: none"> - Explica que los migrantes ecuatorianos que residen en el extranjero encuentran dificultades para acceder a la educación superior en Ecuador debido a requisitos presenciales en los procesos de admisión de las instituciones. Propone que se implementen acciones afirmativas para facilitar su acceso, como mecanismos que obliguen a las instituciones de educación superior y a SENESCYT a incorporar normativas que permitan a los migrantes en el extranjero acceder a la educación superior en línea. Destaca que existen 64 universidades públicas y privadas, así como 151 institutos públicos y privados, que atienden a una población de alrededor de 700,000 estudiantes en el caso de las universidades y 300,000 estudiantes en el caso de los institutos. Se menciona una oferta académica que incluye alrededor de 4,800 carreras de tercer nivel ofrecidas por estas instituciones, las cuales se ejecutan en diferentes modalidades, incluida la modalidad en línea, legalizada por el Consejo de Educación Superior y que representa aproximadamente el 25% de la oferta académica. Se destaca que en Ecuador existen alrededor de 1,000 carreras aprobadas en línea a las que las personas en cualquier parte del mundo pueden acceder. Se plantea la necesidad de crear mecanismos de acción afirmativa para que los migrantes en el extranjero puedan acceder a una de estas carreras. - Menciona que los migrantes que residen en Ecuador y tienen un estatus regularizado tienen acceso a los mismos derechos que los
--	--	--

		<p>ecuatorianos, incluido el acceso a la educación superior. Destaca que las instituciones de educación superior tienen autonomía para definir sus procesos de admisión, lo que significa que los migrantes que viven en Ecuador podrían tener las mismas oportunidades que los ciudadanos ecuatorianos en cuanto a la austeridad financiera que atraviesa el país. Además, enfatiza que la normativa del Consejo de Educación Superior (CES) no permite hacer diferenciaciones ni discriminaciones, y que lo que debe existir son acciones afirmativas. Según la Ley Orgánica de Educación Superior, en este momento no existen acciones afirmativas a favor de los migrantes que residen en el país, pero la ley establece que el CES debe regular este tema a través de normativa secundaria en coordinación con las instituciones de educación superior. El usuario concluye mencionando que están trabajando en buscar mecanismos que permitan un acceso más equitativo a las personas que viven en Ecuador y que no han nacido en este territorio.</p> <ul style="list-style-type: none"> - Expresa que considera que los consulados y embajadas deberían servir como lugares donde se den facilidades a los migrantes en el extranjero para que puedan realizar trámites que se realizan en territorio ecuatoriano, ya que forman parte del territorio ecuatoriano aunque estén situados en el extranjero. En relación con la pregunta sobre si se requiere un período de revisión de la normativa por parte del Consejo de Educación para que las guías puedan basarse en los consulados y así recibir los documentos de los
--	--	---

		<p>estudiantes, el usuario reitera la apertura del Consejo de Educación Superior para hacer todas las correcciones que correspondan. Añade que las instituciones de educación superior privadas podrían implementar mecanismos digitales para facilitar el acceso de los migrantes, y sugiere que se incorporen acciones afirmativas en la ley para garantizar este acceso.</p> <ul style="list-style-type: none"> - Resalta la necesidad de aclarar los procedimientos para garantizar que los estudiantes que concluyen estudios universitarios o de instituto puedan ejercer su profesión. Explica que la revalidación y el registro de títulos son procesos diferentes, donde el segundo implica que un estudiante que viene de una universidad extranjera y se incorpora a una nacional solicita que se validen sus conocimientos, y la universidad nacional le realiza exámenes para otorgarle un título propio. En Ecuador, un título extranjero no necesita ser revalidado para ser reconocido, solo se debe llevar a la SENESCYT para iniciar el proceso de registro, que aparece en la plataforma del SNIES con la observación de ser un título extranjero. La SENESCYT, bajo los lineamientos del CES, emite un reglamento llamado "Reglamento para el Registro de Títulos Extranjeros", y es necesario cumplir con este reglamento para que el título se registre. En cuanto a la crisis en Ucrania, menciona que Ecuador pudo responder rápidamente gracias al marco normativo proporcionado por el CES, que permitió a todas las instituciones de educación superior recibir y validar los conocimientos de
--	--	--

		<p>los estudiantes afectados.</p> <ul style="list-style-type: none"> - Menciona que no tiene datos actuales sobre la participación de migrantes en la educación superior ecuatoriana, pero destaca que el Sistema Integrado de Indicadores de Educación Superior (SIIES) podría proporcionar información al respecto. Agradece al asambleísta por sus inquietudes y explica que la homologación de estudios entre países no es viable debido al principio de autonomía de las instituciones de educación superior. En cambio, el Consejo de Educación Superior (CES) promueve la internacionalización de la educación superior mediante la coordinación de relaciones internacionales entre universidades nacionales y extranjeras. - En cuanto al reconocimiento de títulos, señala que ya no existe un reconocimiento automático, y todos los casos deben someterse a un proceso de evaluación. Destaca la importancia de que los conocimientos adquiridos por los estudiantes sean pertinentes para el sector productivo y territorial, mencionando la formación del cluster académico productivo en Ecuador. - También comenta que las becas están establecidas en la Ley Orgánica de Educación Superior (LOES), pero no especifica un porcentaje para migrantes. Sugiere que se podrían proponer reformas a la LOES para garantizar un acceso equitativo a las becas. Además, menciona que la LOES requiere que el título de bachiller esté registrado en el Ministerio de Educación para acceder a la educación universitaria
--	--	--

		en Ecuador, lo cual puede ser un obstáculo para los migrantes.
--	--	--

2.7.2.9. En sesión No. 028-2023-2025, de fecha 11 de marzo de 2024, se recibió la comparecencia de Alexander Barahona, Coordinador de Relaciones Internacionales y Cooperación del Consejo de la Judicatura.

CUADRO No. 14

No.	COMPARECENCIA	RESUMEN
1.	Alexander Barahona, Coordinador de Relaciones Internacionales y Cooperación del Consejo de la Judicatura	<ul style="list-style-type: none"> - El proyecto resalta la importancia de abordar la compleja situación de movilidad humana en el país, especialmente en los últimos meses, y destaca disposiciones clave para mejorar la garantía del Estado y los derechos humanos de los ecuatorianos residentes en el extranjero. Se enfoca en el acceso a bienes, servicios y derechos en el territorio nacional, así como en el artículo 10 del proyecto que garantiza acceso a la telemedicina. Sin embargo, plantea preocupaciones sobre el financiamiento de este servicio y la posible duplicación de cobertura médica para quienes ya tienen seguro en el extranjero. Se sugiere precisar si el acceso a la telemedicina es un derecho general o está condicionado a la afiliación a la Seguridad Social, además de considerar los recursos presupuestarios necesarios y la duración de esta garantía. Se aborda también el artículo 11, destacando la emisión de un carnet de discapacidad por telemedicina, pero se cuestiona si es suficiente con una entrevista telemática y si se requiere homologación de documentos médicos extranjeros.

		<ul style="list-style-type: none"> - Se elogia el patrocinio gratuito de causas relacionadas con lo Contencioso Administrativo y se destaca la importancia de garantizar derechos laborales, incluida la mediación. Se plantea la necesidad de controlar y ordenar el registro de mediadores en el extranjero para evitar desórdenes, sugiriendo la inclusión de una disposición transitoria para regular este aspecto. Se resalta la importancia de la mediación digital, anticipando un cambio cultural en la forma en que se llevan a cabo los procesos, y se propone fortalecer la implementación del proyecto mediante una disposición transitoria que permita al Consejo de la Judicatura emitir directrices internas. - Aborda varios aspectos importantes del proyecto de ley en cuestión. En relación con el artículo 19, destaca la preocupación sobre la capacidad de los menores de 16 años para llevar a cabo negocios jurídicos sin autorización de sus representantes, lo que podría abrir la puerta a posibles abusos por parte de terceros. Sugiere la necesidad de precisar detalles en el proyecto para evitar tales abusos. En cuanto al artículo 21, el orador elogió el proyecto en general pero plantea una pregunta específica sobre si los registros de títulos de tercer nivel incluye los títulos propios, destacando la importancia de esta clarificación. - En el artículo 23, se plantean interrogantes sobre la implementación práctica de los servicios de capacitación laboral y emprendimiento para migrantes retornados, así como sobre el envío de bienes personales. Se muestra comprensión hacia la inclusión de este artículo y sugiere un aumento en los límites propuestos para el envío
--	--	--

		<p>de bienes personales. Finalmente, en relación con el artículo 149, el orador destaca la importancia de ver a los migrantes retornados como potenciales contribuyentes al desarrollo económico y social, y aboga por brindarles apoyo y flexibilidad en el sistema crediticio como una inversión en su futuro y en el desarrollo económico de la sociedad en general. Agradece a la Comisión y a los proponentes del proyecto por su trabajo en mejorar la protección de los derechos de los migrantes.</p> <ul style="list-style-type: none"> - En relación con la primera consulta sobre los medios de protección judicial, es importante destacar que principalmente se canalizan a través de embajadas y consulados. Reconocemos la importancia de fortalecer la capacitación legal en estas sedes en el extranjero, especialmente en asuntos migratorios. Tomamos nota de la sugerencia de mejorar la capacitación y trabajaremos para fortalecerla, incluso explorando la posibilidad de colaborar con la Defensoría Pública en asuntos migratorios. - Respecto a la segunda consulta sobre el plan de acción del Consejo de la Judicatura, informó que actualmente estamos en proceso de armar un plan integral. Destacó la reciente asunción del Dr. Román a la presidencia del Consejo y el trabajo en la reinstitucionalización y concursos. Mencionó también la construcción de un proyecto en colaboración con el BID sobre mediación internacional y la incorporación de asesoría gratuita para migrantes en asuntos migratorios, buscando brindar seguridad legal a los ecuatorianos en el extranjero. Estamos abiertos a recibir valiosas visiones de los
--	--	--

		<p>asambleístas del extranjero para mejorar nuestra atención y respuesta a los migrantes.</p> <ul style="list-style-type: none"> - En cuanto a la pregunta sobre los "títulos propios" en las instituciones de educación superior extranjeras, es importante comprender que estos programas de posgrado suelen ser dirigidos por un profesor titular de la universidad y tienen menos créditos o horas en comparación con los programas de posgrado institucionales. A diferencia de estos últimos, los títulos propios son más flexibles en cuanto a la estructura curricular, los requisitos de ingreso y la obtención del título. - Es importante señalar que en Ecuador, la Ley Orgánica de Educación Superior y su reglamentación establecen que sólo los títulos oficiales, que tienen una mayor carga académica y observancia en el ingreso y salida, pueden ser registrados previamente a través de una validación de la universidad extranjera con las autoridades ecuatorianas. Los títulos propios, por otro lado, no suelen ser registrados de esta manera y no aparecen en la página del SENESCYT como títulos de cuarto nivel reconocidos en Ecuador. En cuanto a los doctorados y especializaciones, generalmente no tienen este problema, ya que los doctorados suelen tener una mayor rigurosidad y se consideran títulos institucionales. Sin embargo, en algunos casos, puede haber dificultades con las especializaciones, ya que SENESCYT está tratando de eliminarlas progresivamente y algunas no eran reconocidas previamente. Espero que estas explicaciones aclaren cualquier duda adicional que pueda surgir. Gracias nuevamente por su atención.
--	--	--

		<ul style="list-style-type: none"> - Enfatiza la importancia de salvaguardar el derecho a la movilidad humana, respaldado por la Constitución ecuatoriana. Destaca la necesidad de fortalecer el programa de información migratoria y apoyo migratorio en el extranjero, proponiendo capacitaciones para el personal diplomático y consular en materia de movilidad humana, en colaboración con expertos como la defensoría pública. Aboga por mejorar la respuesta a consultas de migrantes mediante la creación de sistemas de información ágiles, como un correo electrónico específico para consultas migratorias. Destaca la importancia de agilizar estas respuestas, reconociendo que el tiempo es crucial para muchos migrantes. - Además, propone reformar las disposiciones relacionadas con la mediación en el contexto de la migración, sugiriendo cambios en el requisito de afiliación de los mediadores a centros de mediación, especialmente para aquellos que trabajan en el extranjero. Propone que el Consejo de la Judicatura mantenga un registro de mediadores y emita un reglamento interno para regular esta actividad. - Reconoce la importancia de colaborar con la Cancillería en la asesoría legal para ecuatorianos que deseen regresar al país, destacando la necesidad de identificar personas capacitadas para brindar capacitación que pueda replicarse en instituciones consulares y embajadas. Sin embargo, aclara que estas acciones estarían dirigidas al retorno de ecuatorianos y no al apoyo de migrantes que deseen emigrar. Se compromete a canalizar la solicitud de colaboración a través de la Escuela de la Función Judicial y espera tener la primera reunión con
--	--	---

		personal de Cancillería en un plazo máximo de dos semanas
--	--	---

2.7.2.10. En sesión No. 030-2023-2025, de fecha 25 de marzo de 2024, se recibió la comparecencia de Gabriela Sommerfeld, Canciller de la República del Ecuador.

CUADRO No. 15

No.	COMPARECENCIA	RESUMEN
1.	Gabriela Sommerfeld, Canciller de la República del Ecuador	<ul style="list-style-type: none"> - Reconoce la importancia de mejorar esta ley, destacando su impacto en los derechos de los migrantes y en la seguridad interna del país. Señala que las reformas se centran en los derechos e incentivos para los migrantes, pero también resalta la necesidad de considerar aspectos técnicos, como la proporcionalidad y la sostenibilidad. - Acerca de sus aportes: Se refiere específicamente a los artículos que abordan temas como el envío y recepción de remesas, el derecho a la vivienda, la inserción educativa, el acceso al sistema financiero y la exoneración de tributos para la importación de bienes. Destaca que las propuestas no presentan omisiones de fondo, pero expone algunas observaciones generales al respecto. En la siguiente lámina, destaca la importancia de contar con los criterios técnicos de instituciones competentes en materia de política monetaria, remesas, educación y vivienda. Además, resalta que los agentes diplomáticos y consulares deben respetar y velar por el cumplimiento

		<p>de la legislación del país anfitrión conforme al derecho internacional. Esto es crucial, ya que los procesos realizados en otros países, como la repatriación de cadáveres o procesos judiciales en el exterior, están sujetos a la legislación local. Por lo tanto, la legislación ecuatoriana no puede modificar ni condicionar plazos o requisitos que varían según el país acorde con sus leyes.</p> <ul style="list-style-type: none"> - Indica que las propuestas de reforma sobre las cuales la Cancillería sí presenta objeciones, específicamente relacionadas con el proyecto de Ley Orgánica reformativa a la Ley de Movilidad Humana. Se menciona una propuesta unificada para modificar el artículo 3, donde se propone una nueva definición para "migración". Sin embargo, la Cancillería recomienda no aceptar esta propuesta y sugiere mantener la definición contenida en los instrumentos internacionales, tal como se establece en la Ley Orgánica de Movilidad Humana. La propuesta de la Cancillería para el artículo en cuestión es definir la "migración irregular" como el movimiento de personas que se produce al margen de las normas o acuerdos internacionales que regulan la entrada, permanencia o salida de los países de origen, tránsito o destino. Expone su preocupación con respecto al concepto de migración irregular en el artículo discutido. - Señala que vincular la condición de vulnerabilidad a toda persona en situación migratoria irregular podría generar una obligación del Estado de regularizar a estas
--	--	---

		<p>personas debido a su vulnerabilidad por la irregularidad migratoria. Recomendamos mantener la definición establecida en los instrumentos internacionales, tal como se encuentra en la actual Ley Orgánica de Movilidad Humana. En la práctica, argumenta que, si se modifica este artículo para establecer un proceso permanente de regularización, podría no ser sostenible a largo plazo.</p> <ul style="list-style-type: none"> - Acerca del artículo 162 sobre la validación de documentos de extranjeros en Ecuador. Explica que se solicita agregar un texto que permita el uso temporal de copias digitales de documentos notariados de extranjeros que estén en proceso de legalización y apostilla en el extranjero. Estas copias podrán ser utilizadas por organismos e instituciones públicas y privadas durante un período de hasta 90 días, hasta que los documentos originales lleguen a Ecuador. En caso de que los originales no lleguen dentro del tiempo establecido, se suspenderá cualquier trámite hasta que se presenten los documentos originales. Expresa que el artículo vigente refleja las obligaciones internacionales de Ecuador y está en línea con otras disposiciones legales, incluyendo el artículo 162 sobre la validación de documentos de extranjeros en el país. En este artículo se establece que los documentos legalizados en el exterior por misiones diplomáticas u oficinas consulares ecuatorianas, así como aquellos apostillados de acuerdo con la Convención de la Haya, serán
--	--	--

		<p>válidos en Ecuador. Por lo tanto, argumenta que la propuesta de validar temporalmente documentos aún no legalizados o apostillados atenta contra la fe pública y la seguridad jurídica. Considera que en un momento en el que el país necesita garantizar que las personas que llegan a Ecuador lo hacen de manera legítima, aceptar documentos provisionales podría propiciar fraudes, adulteraciones, falsificaciones y otros problemas.</p> <ul style="list-style-type: none"> - Sobre la propuesta de reforma del artículo 16 sobre el derecho a los servicios de Registro Civil e identidad. En la propuesta se establece que las personas ecuatorianas en el exterior tienen derecho a recibir servicios de Registro Civil y gestión de la identidad en las misiones diplomáticas, representaciones consulares u oficinas de Registro Civil en el extranjero. Sin embargo, señala que la recomendación de su equipo es que el artículo propuesto permite la creación por ley de oficinas de Registro Civil en el exterior, lo cual contradice las convenciones de Viena sobre relaciones diplomáticas y consulares. Argumenta que esto podría implicar una violación de los acuerdos y tratados internacionales que Ecuador ha suscrito. Señala que actualmente las oficinas consulares prestan servicios de Registro Civil por delegación, basados en acuerdos con la Dirección General del Registro Civil. Además, menciona que estos servicios también se ofrecen a través de plataformas
--	--	--

		<p>virtuales, y los documentos emitidos son aceptados en el exterior siempre que estén apostillados por Ecuador. Por lo tanto, propone mantener el texto vigente en la ley sin modificaciones, ya que considera que el sistema actual, con la delegación de servicios y la emisión de documentos apostillados, es adecuado y efectivo.</p> <ul style="list-style-type: none"> - Referente al artículo 41 sobre la duración de los beneficios para personas retornadas, donde se propone agregar el texto: "En ningún caso el tiempo que se establezca para acceder a los beneficios podrá ser menor a 36 meses o mayor a 84 meses." Argumenta que esta extensión de la duración de los beneficios para personas retornadas carece de la justificación técnica necesaria. Señala que la norma inicial establecía un máximo de 24 meses y ahora se pretende ampliar sin claridad sobre los parámetros o justificaciones para esta extensión. De un mínimo de 36 meses, es decir, de un máximo de 3 años, ahora se quiere más que duplicar a 7 años. Destaca que el principal beneficio para los retornados es traer su menaje de casa libre de impuestos, gestión que se realiza en la mayoría de los casos en los primeros meses de su retorno. Además, considera que el período de 36 meses es suficiente para que las personas retornadas puedan acceder a créditos de vivienda u otros derechos y beneficios disponibles en la ley para todos los ecuatorianos. Por lo tanto, propone mantener la duración actual de 3
--	--	---

		<p>años o 36 meses, según lo establecido en la ley.</p> <ul style="list-style-type: none"> - Aborda el artículo 15 sobre el derecho al envío de bienes. La propuesta de modificación establece que las personas ecuatorianas en el exterior tienen derecho al envío de paquetería que contenga bienes de uso personal sin fines comerciales. Además, el Servicio Nacional de Aduanas del Ecuador implementará acciones de seguimiento y control para garantizar el correcto ejercicio de este derecho, especialmente cuando el número de paquetes enviados por la misma persona supere los 36 en un año. En el análisis presentado por Cancillería, se destaca que la propuesta amplía el alcance de los destinatarios de los envíos, en contraste con el artículo vigente que limita esta acción al núcleo familiar del migrante. Se enfatiza que el servicio de paquetería no debería convertirse en un sistema de envíos común, sino que busca mantener la cercanía entre los migrantes y sus familiares, permitiendo el envío de bienes personales. La Cancillería sugiere mantener el límite actual de 24 envíos al año y restringir los destinatarios únicamente al núcleo familiar del migrante, argumentando que un aumento en el número de envíos permitidos podría dar lugar a abusos del servicio y convertirlo en un sistema de encomiendas. - Concluye señalando que han terminado de exponer sus propuestas. Expresa disposición para responder cualquier pregunta
--	--	--

		o inquietud que pueda surgir respecto a lo expuesto. Destaca la importancia de mantener una actitud constructiva y trabajar de manera coordinada con la comisión. Además, menciona que harán llegar las propuestas presentadas en línea con las reformas destinadas a mejorar la capacidad del Estado en el control migratorio y la seguridad ciudadana. Enfatiza la importancia de abordar conceptos como el expediente único de extranjeros y la reglamentación de riesgo o amenaza en la siguiente etapa de reformas, y se muestra disponible para colaborar con los equipos técnicos en este proceso.
--	--	---

2.8. Respecto a las observaciones presentadas en primer debate por las y los asambleístas al Proyecto de Ley.

Con fecha de 13 de abril de 2023 el Pleno de Asamblea Nacional, en su sesión 863 conoció el informe para Primer Debate del Proyecto de Ley Orgánica Reformatoria de la Ley Orgánica de Movilidad Humana, teniendo lugar las siguientes intervenciones:

As. Gustavo Mateus: Indica que el desgobierno de los últimos años provoca la forzosa migración de los compatriotas, a lo que se suma la falta de seguridad y progresivo avance de la delincuencia. Los ecuatorianos no miran un futuro de progreso para ellos o sus familias, ven cómo sus emprendimientos van cayendo en la denominada “vacuna”, situación anómala que no debemos normalizar. Este proyecto reformativo, conforme al principio de progresividad de los derechos, procura ampliar el objeto y alcance a los derechos reconocidos a los hermanos migrantes, y a los migrantes retornados de la actual Ley de Movilidad humana, que comprende el envío y recepción de remesas, el derecho a la vivienda, el derecho a la inserción educativa, el derecho al acceso al sistema financiero, el derecho a la exención de tributos para la importación de menaje de casa, equipos de trabajo y vehículos, la duración de beneficios para las personas retornadas, la regulación del derecho a aumentar el número del envío de número de bienes, todas reformas que mejorarán sus derechos.

As. Ángel Maita: Señala acerca de este proyecto que está trabajando arduamente para defender los derechos de los ecuatorianos que viven en el extranjero y que llegan por oleadas ante la nueva avalancha migratoria; su articulado permite mejorar el envío de remesas de nuestros migrantes y que permite el acceso a créditos a los ecuatorianos que reciben frecuentemente estas remesas. Sobre el sistema financiero, aumenta el número de paquetes que pueden enviar nuestros compañeros ecuatorianos, de 24 a 36 envíos al año y se facilita además el acceso a créditos hipotecarios. Con el proyecto además, manifiesta que se busca mejorar la reinserción educativa de nuestros hijos al Estado a que faciliten estos trámites.

2.9. Otra información relevante para el presente informe

2.9.1. Mesas técnicas de trabajo

2.9.1.1. Primer debate

- Dentro del tratamiento del Proyecto de Ley Orgánica Reformatoria a la Ley Orgánica de Movilidad Humana (unificado), se realizó la I Mesa Técnica, el día 07 de marzo de 2023, a las 10:30, en la que se revisó y debatió el articulado del Proyecto de Ley. Se contó con la participación de los despachos de los assembleístas miembros de la CRIMH, y los delegados del Ministerio de Relaciones Exteriores, Superintendencia de Bancos y Asociación de Bancos Privados del Ecuador (ASOBANCA).

2.9.1.2. Segundo debate

- Dentro del tratamiento del Proyecto de Ley Orgánica Reformatoria a la Ley Orgánica de Movilidad Humana (unificado), se realizaron dos mesas técnicas. La primera mesa técnica, se celebró el día 27 de febrero de 2024, a las 10:00, en la cual se efectuó un análisis general de los Proyectos de Ley Unificados.
- El día 05 de marzo de 2024, a las 11:00, se realizó la segunda mesa técnica, en la cual conjuntamente con los asesores de los despachos, y personal de la Cancillería se revisaron las propuestas modificatorias de los artículos 2, 3, 6, 9, 13, 15, 27, 27^a, 29, 34, 36, 41 y 162 de la Ley de Movilidad Humana.

2.10. Observaciones presentadas por escrito al Proyecto de Ley

Primer debate

2.10.1. Mediante oficio Nro. PE-033-2023 de fecha 12 de febrero de 2023 suscrito por el doctor Marco Antonio Rodríguez, Presidente Ejecutivo de la Asociación de Bancos Privados del Ecuador, se presentan las siguientes observaciones:

- Es importante tomar en cuenta que los recursos que intermedian los bancos son de los depositantes, por lo cual el contar con un historial crediticio permite hacer un uso responsable de esos recursos al momento de colocarlos.
- En toda relación económica se produce el fenómeno denominado *asimetría de la información* por el cual una de las partes posee más información que la otra, permitiéndole de esta manera solo a una de ellas el tomar mejores decisiones, situación que para el caso bancario no es una excepción ya que, por temas de transparencia establecidas por buenas prácticas y por normativa, el cliente puede conocer todos los servicios y/o productos que oferta la entidad financiera, mientras que el Banco poco o nada conoce sobre el cliente para poder tomar la decisión de colocar recursos. Es por lo indicado que, a partir del año 2002, se crearon en Ecuador los burós de información crediticia como una forma de reducir la asimetría de la información y mitigar este fallo de mercado.
- Una de las causas de exclusión financiera es la falta de historial crediticio en el sistema financiero. El historial ayuda a conocer información sobre el solicitante y la falta de ésta, lejos de facilitar el acceso al crédito, resulta en lo contrario. Por ello, el proyecto de ley que busca eliminar el historial crediticio para personas retornadas, parte de un error conceptual al suponer que eliminando el historial se va a permitir un mayor acceso, cuando, como quedó anotado, esto lo único que provoca es un resultado inverso. En este sentido, en lugar de eliminar la posibilidad del acceso a la información, se debería fortalecer la información y su acceso, por ello es importante pensar en información alternativa como: puntualidad de pago de servicios básicos o arriendo, pago de pensión escolar, consumos en tiendas o supermercados. Dicha información permitiría crear un mejor perfil crediticio y lograr la inclusión de nuevas personas en el sistema financiero.
- De igual manera, la inclusión financiera debe ser fortalecida por política pública, no basta con que la banca cree productos financieros, ya que son dos campos distintos (público y privado). Por ejemplo, Colombia cuenta con el Fondo Nacional de Garantías desde 1981, dicho mecanismo facilita el acceso al crédito a trabajadores independientes, micro, pequeñas y medianas y grandes empresas otorgando garantías a los bancos para respaldar las operaciones de crédito. En Chile, desde 1980 existe el Fondo de Garantía para Pequeños Empresarios (FOGAPE) el cual garantiza un determinado porcentaje del capital de los créditos, operaciones de leasing y otros mecanismos de financiamiento que las instituciones financieras, tanto públicas como privadas, otorgan a micro/pequeños empresarios, exportadores, sostenedores y organizaciones de pequeños empresarios.
- Por otro lado, actualmente muchas instituciones financieras consideran el elemento de las remesas en el análisis de riesgo, pero las garantías no pueden sustituir el análisis de riesgo en el flujo de pago.
- La recomendación técnica es que se fortalezca el sistema de información crediticia y se amplíe la información a otras fuentes alternativas.

2.10.2. Mediante oficio Nro. SB-DS-2023-0110-O de 28 de febrero de 2023 MREMH-VMH- 2022-0046-O de 20 de abril de 2022 suscrito por Antonieta Guadalupe Cabezas Enríquez, Superintendente de Bancos, se presenta las siguientes observaciones:

Respecto al Proyecto de Ley presentado por la asambleísta Mónica Palacios:

- El proyecto de ley plantea una reforma al artículo 34 de la Ley Orgánica de Movilidad Humana vigente, referente al acceso al sistema financiero de las personas ecuatorianas que retornen al país, cabe en esta parte observar que el artículo 147 del Código Orgánico Monetario y Financiero establece como responsabilidad del Estado facilitar el acceso a las actividades financieras y fomentar su democratización, mediante la formulación de políticas y regulaciones, a la vez que establece la obligación de velar por los derechos de los usuarios y/o clientes del sistema financiero nacional. Sin perjuicio de la acotación que antecede, al referirnos a la propuesta del artículo 1 de este proyecto de ley se debe precisar que el historial crediticio que brinda información a los prestamistas potenciales sobre la solvencia crediticia de un solicitante de crédito que a su vez sería un potencial prestatario; le permite al primero determinar la capacidad de pago en base de la información histórica del sujeto de crédito; y como tal el récord crediticio es una herramienta esencial para el análisis del crédito que permite a una entidad financiera decidir si asume el riesgo de los créditos que concede; tanto más si se tiene presente que los recursos con los cuales conceden las operaciones de crédito son de propiedad de los depositantes y no de los bancos. Es otras palabras, el análisis del comportamiento pasado del cliente, que incluye factores cualitativos y cuantitativos, permite evaluar al potencial sujeto de crédito y minimizar el riesgo connatural y de exposición que las entidades financieras controladas por esta Superintendencia asumen en el proceso de intermediación financiera, el cual consiste en captar recursos del público, para colocarlos principalmente en operaciones de sus carteras de crédito.
- Sobre este mismo aspecto también es necesario señalar que el segundo inciso del artículo 308 de la Constitución de la República, sin perjuicio de reconocer la obligación del Estado de garantizar una democratización de los créditos, también establece que las actividades financieras son un servicio de orden público, que tendrán la finalidad fundamental de preservar los depósitos, y que las entidades financieras intermediarán los mismos de forma eficiente. Lo anterior, considerando, como queda expresado, que los recursos utilizados por las instituciones financieras en los productos de crédito provienen del ahorro de los depositantes, es decir del público en general.
- El artículo 4 del proyecto de Ley plantea adicionalmente incorporar una disposición general a la vigente Ley Orgánica de Movilidad Humana, con la cual se establecería la obligación para que el Banco del Pacífico S.A. proceda a aperturar un servicio de créditos de primer piso, preferenciales, para ecuatorianos residentes en el exterior, orientados a la vivienda, fomento productivo y de apoyo para nuevos emprendimientos en el Ecuador. Sin embargo, la propuesta no contempla los recursos económicos para dicho efecto. Al respecto, se debe mencionar que el Banco del Pacífico mantiene el carácter de entidad financiera de naturaleza privada, lo cual determina que esté sujeto a todas las normas de prudencia y solvencia financieras exigidas para las instituciones financieras privadas. Además, se debe tener presente que, aunque el banco tiene accionistas públicos, recibe depósitos de clientes privados.

- Finalmente, el artículo 1 del proyecto de Ley reformativa que nos ocupa, plantea que las garantías de los créditos se cubrirán con los bienes muebles o inmuebles del emprendimiento que realice la persona retornada o a través del sistema de garantía crediticia previsto en la ley de la materia. Es decir, la propuesta reitera lo señalado en el artículo 149 del Código Orgánico Monetario y Financiero con el cual se creó el Sistema de Garantía Crediticia que es administrado por la Corporación Financiera Nacional, con el fin de afianzar obligaciones crediticias u obligaciones y garantías destinadas a asegurar el cumplimiento de obligaciones, y otros que favorece a grupos vulnerables, entre ellos a personas en movilidad humana, por lo cual se debería dar impulso y recursos a dicho sistema.

Respecto al Proyecto de Ley presentado por el asambleísta Gustavo Mateus Acosta:

- El artículo 1 del proyecto, plantea sustituir el artículo 6 de la ley vigente, para establecer que el Estado deberá crear mecanismos que faciliten el envío y recepción de remesas así como los incentivos para el desarrollo de proyectos productivos, sin indicar expresamente los mecanismos para ese propósito, y tampoco los organismos responsables de su aplicación, ya que por el principio constitucional de legalidad consagrado en el artículo 226 de la Constitución de la República, aquellos no los podrán crear, a menos que tengan competencias expresamente determinadas en la ley. Por otro lado, el proyecto de ley no determina cuál sería el organismo competente para regular tales actividades y establecer facilidades para el envío y recepción de remesas, así como los recursos que serían asignados para tal fin.
- De otra parte, el artículo 1 del proyecto de Ley reformativa que nos ocupa, plantea que el Estado deberá disponer la creación de un historial de registro de las remesas enviadas desde el extranjero por parte de los migrantes a sus familias, así como de otros documentos digitales generados de conformidad con la Ley de Comercio Electrónico, Firmas Electrónicas y Mensajes de Datos, que permitan justificar sus ingresos para acceder a cualquier tipo de crédito en las entidades privadas en el Ecuador. Sobre este aspecto puntual es preciso mencionar que la creación de un historial de registro de las remesas, que según el proyecto de ley permitiría justificar los ingresos del solicitante para acceder a cualquier tipo crédito en las entidades privadas en el Ecuador, no ha considerado que el análisis de riesgo que realizan las entidades financieras se sustenta en la evaluación de varios factores orientados no solo a determinar la capacidad de pago y situación financiera del deudor, experiencia de pago, entre otros, sino también a la recuperación de las obligaciones y situación de las garantías que deben localizarse en el país, a fin de minimizar el riesgo del crédito que asumen las entidades financieras en el otorgamiento de los créditos.

2.10.3. Mediante oficio Nro. SENAE-SENAE-2023-0254-OF de 14 de marzo de 2023 suscrito por la señora Carola Soledad Rios Michaud, Directora General del Servicio Nacional de Aduanas del Ecuador, se presenta las siguientes observaciones:

- Sugiere el siguiente texto en el artículo 15 sobre derecho al envío de bienes:

“Art. 15.- Derecho al envío de bienes.- Las personas ecuatorianas en el exterior tienen derecho a la exoneración de tributos al comercio exterior y al establecimiento de servicios especializados para el envío de paquetería que contenga bienes de uso personal para su núcleo familiar; siempre que, el peso sea igual o menor a los cuatro kilogramos por paquete y el valor FOB sea menor o igual a un salario básico unificado, sin límite en el número de envíos y que no tenga finalidad comercial.

Este derecho será reconocido en los envíos que realicen migrantes ecuatorianos residentes en el extranjero que se hayan registrado conjuntamente con su núcleo familiar, en los consulados o representaciones diplomáticas ecuatorianas.

Corresponderá al Ministerio de Relaciones Exteriores y al Servicio Nacional de Aduana del Ecuador, en el ámbito de sus competencias, ejercer las acciones y mecanismos pertinentes a efectos de controlar que los envíos cumplan las condiciones determinadas en el presente artículo.”

El destinatario debe y tiene que ser el núcleo familiar, caso contrario se desnaturaliza la figura. La razón de enviar bienes personales es para ayudar a su familia, es por ello que tampoco debe tener fines comerciales. Pues de lo contrario estaría permitiendo que un tercero pueda lucrarse con estos envíos desproporcionados, sin límites.

El migrante y su núcleo familiar, debe y tiene que registrarse en el consulado, por controles obvios y que resguardar que esta figura sea para beneficio único del migrante y su familia. La potestad de control del SENAE se encuentra contemplado en el COPCI, es por excelencia el ente de control de ingreso y salida de mercancías, por lo que pretender limitar su ejercicio de control es contraproducente e incongruente. El migrante está en la obligación de cumplir con las condiciones para el envío siempre, y tener presente que los actos contrarios a la ley, serán sancionados.

- Respecto al artículo 36 sobre el derecho a la exención de tributos para la importación del menaje de casa, equipos de trabajo y vehículos: Las personas con discapacidad, cuya movilidad en un vehículo en ocasiones es mucho más que una necesidad, sólo pueden importar un vehículo de valor FOB de hasta 60 SBU (SESENTA SBU), y no tienen la oportunidad de pagar los tributos por la diferencia de 10 SBU. Actualmente los migrantes tienen la posibilidad de importar un vehículo de 80 SBU (OCHENTA SBU) + 10 SBU que pueden excederse, pagando tributos por la diferencia. Pregunta: ¿La persona migrante es mucho más vulnerable que la persona con discapacidad, para que exista tamaña diferencia, y ahora se pretende en esta reforma aumentar a 90 SBU para vehículo y 30 SBU para motocicleta? No existe fundamento para aumentar 10 SBU más, que el Estado ya garantiza de forma no equitativa al migrante por el solo hecho de haber vivido sólo más de 2 años en el extranjero, con la exoneración de un vehículo de alta gama de hasta 36.000, 00 (TREINTA Y SEIS MIL DÓLARES) suficientes para garantizar su necesidad de movilizarse con su familia. 2.- De igual forma, la persona con discapacidad, sólo puede importar un vehículo de hasta 4 años de fabricación anteriores a la fecha de embarque; por lo que no existe razón fundada para que el Estado permita a una persona migrante importar un vehículo de hasta 7 (SIETE) años de fabricación anteriores a la fecha de embarque. Actualmente la persona migrante puede importar un vehículo usado

de hasta 4 años de fabricación, suficiente para garantizar su necesidad de movilizarse con su familia.

- Respecto al artículo 41 sobre la duración de los beneficios para personas retornadas: Sin perjuicio de los demás beneficios que contempla la LOMH sobre otras materias distintas a la materia aduanera; los 3 años o 36 meses que actualmente permite la LOMH para poder solicitar ante la Aduana su menaje de casa, contado a partir de su arribo con ánimo de domiciliarse, es más que suficiente para gozar del derecho; aumentar este plazo a 60 meses (5 AÑOS) o 72 meses (6 AÑOS), desnaturaliza por completo la esencia del menaje de casa. Puesto que, ya no tendría sentido que una persona migrante luego de 6 años de ya estar domiciliado en el Ecuador, pretenda importar los bienes utilizados en el tiempo que estuvo en el extranjero, pues nos preguntaremos dónde y cuánto le costó guardarlos por todo ese tiempo, generando la duda de que los bienes que pretendan importar sean recién adquiridos estando el migrante en el Ecuador. Por esta elemental razón donde lo más probable es que la figura del menaje de casa sea desnaturalizada aún más de lo que actualmente ya permite la LOMH, se sugiere colocar un texto aclaratorio que diga: " En lo que respecta al derecho del migrante ecuatoriano a importar su menaje de casa y equipo de trabajo, sólo podrá solicitar el beneficio hasta treinta seis meses después de su regreso a territorio nacional con el ánimo de domiciliarse".
- Finalmente, respecto a la disposición transitoria segunda sugieren aclarar: "90 días hábiles, contados a partir de la publicación de la presente ley reformativa en el Registro Oficial".

2.10.4. Mediante Memorando Nro. AN-MZAS-2023-0024-M de fecha 15 de marzo de 2023 suscrito por el asambleísta Ángel Salvador Maita Zapata, en el marco del análisis, debate y aprobación del articulado para primer debate del Proyecto de Ley Reformatorio a la “Ley Orgánica de Movilidad Humana”, se presenta la siguiente observación:

Que en el artículo 36 de la norma en análisis, además del año se considera también el millaje o kilometraje, además del incremento a 5 años preferiblemente. En ese sentido, se recomienda un kilometraje de 80.000 kilómetros o 50.000 millas.

Segundo debate

2.10.5. Mediante Memorando Nro. AN-LTJA-2024-0020-M, del 09 de febrero de 2024, el Señor As. Johnny Lavayen presenta las siguientes observaciones:

Se refiere a los artículos 81, 82, 83 y 84 de la Ley Orgánica de Servicio Exterior, agregando que se debe contar con personas preparadas para ocupar los cargos a los que se refieren las normas en mención, de manera que su selección no se limite ni condiciones por la edad, sino más bien por la preparación y los méritos obtenidos.

En cuanto al artículo 84 de la Ley Orgánica de Servicio Exterior, señala que el artículo plantea que para ocupar los cargos a los que se hace referencia en el artículo

82 excepcionalmente en casos de conveniencia para el país se podrá prescindir de la aplicación de dicho artículo 82, y otorgarse nombramientos exclusivamente para los Jefes de Misiones Diplomáticas y de Consulados Generales.

Para ello, uno de los requisitos es que la persona tenga 35 años, disposición que en la actualidad afectaría el derecho a la igualdad de otras personas de menor edad que cuenten con las cualidades para ejercer estos altos cargos y que por la limitante de la edad no lo puedan hacer.

Por lo que considera que es necesario que a propósito de la reforma a la Ley Orgánica de Movilidad Humana que la Comisión se encuentra tramitando se introduzca una disposición reformatoria a la Ley Orgánica de Servicio Exterior.

Es así que presenta la siguiente propuesta de disposición reformatoria a ser incluida como parte de la Ley Reformatoria a la Ley Orgánica de Movilidad Humana:

Propuesta de reforma al artículo 84 de la Ley Orgánica de Servicio Exterior a ser incluida en la Ley Reformatoria a la Ley de Movilidad Humana

Disposición reformatoria

Sustitúyase el segundo inciso del artículo 84 de la Ley Orgánica de Servicio Exterior por el siguiente:

“Las personas nombradas en virtud del párrafo precedente deben ser mayores de 26 años y además de reconocidos méritos. Para su nombramiento se deberá observar el equilibrio regional.”

2.10.6. Mediante documento del 16 de febrero de 2024, el Señor Dixon Jiménez, presenta las siguientes observaciones:

Tomar en cuenta las propuestas de reforma a la LOMH que han sido presentadas por la organización social Alianza Migrante:

Las que constan en la pg. 20 y siguientes del documento, “Elementos para avanzar hacia una política pública de movilidad humana con enfoque de derechos”, Quito, 2023. Ver pg. 31, Propuestas de reformas a la Ley Orgánica de Movilidad Humana, del documento, “Propuestas para garantizar la inclusión y el ejercicio de derechos de personas migrantes retornadas, inmigrantes, solicitantes de refugio y refugiadas en el Ecuador”, Quito, 2021.

Institucionalidad de la movilidad humana (art. 163):

a) Demasiado centralismo con la Cancillería ecuatoriana, existiendo trabas burocráticas para la aplicación de la Ley por parte de los GADs, en menoscabo que la ley sea más amplia y efectiva.

b) Incluir dentro de las instituciones de movilidad humana, al Consejo Nacional para la Igualdad de Movilidad Humana, órgano especializado de la Función Ejecutiva, encargado de asegurar la vigencia y el ejercicio de los derechos de las personas en

movilidad humana establecidas en la Constitución del Ecuador y en los instrumentos internacionales de derechos humanos.

c) Iniciar una auditoria al MREMH de estos últimos 7 años del cumplimiento en la creación del Sistema Nacional Integrado de Información Sobre Movilidad Humana y que conste en el art. 168 de la LOMH, el desarrollo de un Reglamento de funcionamiento del Sistema Nacional Integrado de Información Sobre la Movilidad Humana, por parte de la autoridad de movilidad humana.

Ejercicio de los derechos de participación ciudadana (arts. 18, 24.4 y 46):

Impulsar la conformación y fortalecimiento de las organizaciones sociales y civiles, para el ejercicio de sus derechos y la realización de actividades que permitan su integración y participación en la sociedad, tanto para las personas extranjeras y los nacionales que han retornado. Igualmente, debe estar debidamente normado, señalando la responsabilidad de la (s) institución pública, mediante la cual el Estado fomentará y apoyará la asociatividad de las personas ecuatorianas en el exterior.

Competencias de los GADs provinciales y municipales (art. 165):

Se debe garantizar en la Ley, la inclusión y participación de los titulares de derechos y que ellos y sólo ellos, sean sus propios representantes en los Consejos Cantonales de Protección de Derechos, en la asamblea territorial del sistema de participación ciudadana provincial y municipal, en las redes especializadas de protección de derechos para los grupos de atención prioritaria (llamadas Mesas de movilidad humana), la conformación obligatoria de los consejos consultivos cantonales, defensorías comunitarias, y garantizar el funcionamiento de los sistemas o subsistemas de protección integral de derechos de las personas en movilidad humana (SPID), etc. Datos: de los 212 Consejos Cantonales para la Protección de Derechos CCPD, conformados en el país, sólo 86 han incorporado a un representante de movilidad humana en su cuerpo colegiado, mientras que 126 Consejos no cuentan con un representante de movilidad humana. Lamentablemente hay un total de apenas 26 CCPD que han conformado Consejos Consultivos Cantonales de Personas en Movilidad Humana, CCCPMH. Se han organizado apenas 32 Mesas Cantonales de Movilidad Humana, del universo de 221 cantones del Ecuador.

Incluir las sentencias y la jurisprudencia existente de la Corte Constitucional del Ecuador:

Tomar en consideración todas las sentencias emitidas por la Corte Constitucional del Ecuador en lo relativo a movilidad humana e incluirlas en el articulado de la Ley.

Incorporar las recomendaciones de los organismos Internacionales de derechos humanos en el tema de movilidad humana:

Las organizaciones defensoras de los derechos de las personas en movilidad y organismos del sistema internacional de derechos humanos, como el Comité de Trabajadores Migratorios (por citar un ejemplo), han manifestado sus observaciones a algunos de los contenidos de la Ley vigente.

Por ejemplo: “El Comité recomienda en particular que a la brevedad se fortalezca el trabajo del Consejo Nacional para la Igualdad de Movilidad Humana con el objetivo de garantizar la aplicación transversal e integral de la Convención. Así mismo, “recomienda que la Ley Orgánica de Movilidad Humana incluya de manera expresa

mecanismos de coordinación de la instancia rectora y de control de migración con el Consejo Nacional para la Igualdad en Movilidad Humana”.

Gozar de la calidad de migrante ecuatoriano retornado (art. 41):

“Los ecuatorianos retornados, se considerarán como tales, por un lapso no mayor a tres (3) años, desde su ingreso al Ecuador con ocasión de su retorno”, es lo consta en el art. 20 del Reglamento a la LOMH, expedido el 18 de febrero de 2022. Se debe extender o anular el tiempo que garantice esa condición, puesto que los migrantes retornados por acciones afirmativas; postulan, participan, concursan como titulares de derechos en el Consejo Nacional para la Igualdad de Movilidad Humana, Consejos Consultivos Nacionales y Cantonales (solo por citar dos ejemplos), y estos tienen períodos de actuación de 4 y 2 años respectivamente, pudiendo reelegirse, lo que extendería su periodo a 8 y 4 años. Es decir, muchas de sus actuaciones - actualmente- están quedando en un enorme vacío legal porque ya no les asiste el derecho.

Sin mencionar la participación de los migrantes retornados en los CCPD, defensorías comunitarias, asambleas locales ciudadanías, sistemas de participación ciudadana, sistema de protección de derechos, consejos de defensores y defensoras de DD.HH. y de la naturaleza, mesas de movilidad humana, redes especializadas de protección de derechos, consejo consultivo de la Junta de Políticas y Regulación Financiera, etc.

El desarrollo de la normativa secundaria para la aplicación de los artículos de la LOMH:

Uno de los principales problemas y obstáculos del cumplimiento de la Ley es el desarrollo de la normativa secundaria, complementarias y reglamentarias (por ejemplo, el caso de los arts.: 17, 20, 28, 33, 33^a, 34, 35, 50, 121, DT 2da. de la LOMH) por parte de los Ministerios y-o Secretarías corresponsables de la aplicación de los derechos, beneficios e incentivos que constan en el texto de la Ley, para muestra una disposición más que ha quedado en un enunciado desde el 2017 que se aprobó la Ley.

Reglamento a la LOMH

“Disposición Transitoria Séptima.

- La autoridad de movilidad humana y demás entidades públicas relacionadas con la movilidad humana, en el ámbito de sus competencias, tendrán un plazo de cuatro (4) meses (...) para expedir normativa secundaria que garantice el efectivo cumplimiento de las normas previstas en Ley Orgánica de Movilidad Humana respecto de las personas ecuatorianas retornadas” (R.O. No. 18, 10/03/2022).

Instancia ciudadana de exigibilidad, seguimiento y aplicación de la LOMH:

Que en la LOMH, sea por acto administrativo o iniciativa ciudadana, se debería crear por mandato, una MESA TÉCNICA POR LA JUSTICIA -o como se llame-, a favor de las personas en movilidad humana, en la que participen organizaciones públicas o privadas, organizaciones internacionales y organizaciones no gubernamentales que promuevan y defiendan los derechos de los migrantes, inmigrantes, etc., a fin de ejercer funciones de VIGILANCIA y ACOMPAÑAMIENTO SOCIAL de las políticas

(derechos, beneficios e incentivos) impulsadas en la LOMH, en la Constitución y demás leyes e instrumentos internacionales de derechos humanos.

Para ello, a quien corresponda, en el plazo de “equis” días desde la publicación de la LOMH, se convocará a las organizaciones internacionales, no gubernamentales, públicas o privadas, a fin de que se constituya la MESA TÉCNICA POR LA JUSTICIA A FAVOR DE LAS PERSONAS EN MOVILIDAD HUMANA que funcionaría para vigilancia y acompañamiento social de las políticas impulsadas, a nivel nacional y provincial, que junto al CNIMH (y los CCPD) tendrán la función de acompañar a ésta Mesa Técnica, para que ejerza sus atribuciones de formulación, transversalización, observancia, seguimiento y evaluación de las políticas públicas relacionadas con la temática de movilidad humana.

Por otro lado también, que funcione el Consejo Ciudadano Sectorial (art. 45 y 52 de la Ley Orgánica de Participación Ciudadana). Los consejos ciudadanos sectoriales, son instancias sectoriales de diálogo, deliberación y seguimiento de las políticas públicas de carácter nacional y sectorial y constituyen un mecanismo para la discusión de los lineamientos y seguimiento de la evolución de las políticas ministeriales. Serán impulsados por la Función Ejecutiva y se desempeñarán como redes de participación de la sociedad civil articuladas a los ministerios sectoriales.

El pueblo es el mandante y primer fiscalizador del poder público en ejercicio de su derecho según el art. 204 de la Constitución de la República.

Incluir en la Proforma Anual del Presupuesto General del Estado:

Debería estar claro en la Ley, que ésta manda que haya un desglose detallado de la inversión (clasificador orientador del gasto en políticas de igualdad) destinado a los grupos de atención prioritaria (con énfasis en movilidad humana) y un análisis territorializado para fines de visibilización, transparencia, seguimiento, evaluación y transversalización de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, Agenda Nacional para la Igualdad de Movilidad Humana, Agendas Cantonales de Igualdad, Planes nacionales y provinciales de movilidad humana, etc.

Pertenencia como grupo de atención prioritaria (art. 27):

Es necesario una definición con mayor claridad y alcance sobre la pertenencia de las personas en movilidad a los grupos de atención prioritaria, no solo las personas ecuatorianas retornadas, como consta en el art. 27, si no, todo el contexto de las diversas manifestaciones de movilidad humana. Hoy en día, en algunos Gobiernos Autónomos Descentralizados del país, están dejando fuera de varias leyes locales, planes, programas, proyectos a las personas en movilidad humana, por la errónea interpretación que “no pertenecen” a los grupos de atención prioritaria que describe y detalla el art. 35 de la Constitución.

Igualdad y no discriminación para los ecuatorianos en el exterior:

Que en la Ley se incorpore un artículo específico que otorgue funciones al Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana, para que genere convenios con países extranjeros a fin de que la igualdad y la no discriminación proclamada, sea adecuada a todos nuestros compatriotas en cualquier parte del mundo. Tomando en cuenta que hay un tejido jurídico de normativa asociada, conexas y anexas del cual el Ecuador

es parte, y basados en pactos y tratados internacionales, así como la carta fundamental de Derechos Humanos (Dic. 10, 1948).

Inversión productiva de las remesas (art. 6):

En la Ley deben constar lineamientos claros para que las familias reciban asesoría sobre la inversión productiva de las remesas, en un trabajo conjunto con el Estado y la comunidad internacional. Hay evidencia que un aumento del 10% de las remesas per cápita conlleva una reducción del 3,5% de la pobreza, y para el caso del Ecuador, al cierre del 2022 las remesas en general tuvieron un aumento del 40% respecto al 2020. Inclusive es necesario buscar el marco legal adecuado para disminuir a menos del 3% los costos de transacción del envío de remesas, alineado a lo planteado en la Agenda 2030 y los Objetivos de Desarrollo Sostenible (10.c).

Sistema Local Inclusivo de Acogida a Migrantes:

Es necesario que por mandato de la Ley se incluya al Gobierno nacional para que exista un fondo especial de apoyo para financiamiento de un Sistema Local Inclusivo de Acogida para los ecuatorianos en condición de retorno e inmigrantes en el Ecuador. Es importante trabajar en mecanismos para un retorno digno. “No hay políticas de retorno asistido e integradas a un proyecto productivo o aprovechar sus talentos, se necesita mayor atención a los sectores más vulnerables y más empobrecidos” José Dávalos, OIM Ecuador.

Migrantes desaparecidos en tránsito migratorio (art. 14): Este es un tema que poco o nada se menciona en la Ley y cabe mencionar que el Ecuador no ha adoptado medidas internas suficientes para cumplir con las disposiciones de la Convención Internacional para la protección de todas las personas contra las desapariciones, tampoco hay claridad sobre una base de datos nacional de personas desaparecidas en tránsito migratorio y la creación de protocolos de actuación unificados para la investigación de los hechos y persecución de los responsables (coyoteros, chulqueros, traficantes, etc.).

La migración riesgosa (arts. 121, 163.12 y 166.1):

La prevención de la migración riesgosa como efecto de la crisis económica, la profundización de las desigualdades, la falta de empleo, la imposibilidad de sostener la vida, hacen que muchas personas tengan que viajar en busca de un mejor horizonte, todo esto responde a una problemática estructural en donde, se suman: la falta de oportunidades laborales, las condiciones precarias en las que viven muchas personas, la inseguridad, los rezagos de la pandemia y otras hacen que muchas personas decidan emprender viajes sumamente peligrosos, abandonando a sus familias y arriesgándose a situaciones que les puede costar la vida porque simplemente no tienen otra alternativa. Es necesario establecer plazos y responsables, para generar políticas de inclusión y desarrollo, así como estrategias y toda la normativa para el diseño, elaboración y actualización de planes, programas y campañas de prevención de migración riesgosa de los ecuatorianos al exterior y de inclusión de la comunidad extranjera en el Ecuador.

Sistema de Promoción y Protección de Derechos:

Es evidente la necesidad de reorganizar y fortalecer la institucionalidad existente en pro de las personas en movilidad humana, y nace la necesidad de incluir en la

reforma, el establecimiento y estructura - creación y funcionamiento de un Sistema de Promoción y Protección de Derechos, donde conste la institucionalidad responsable, las funciones, competencias, mecanismos y procedimientos para la garantía de los derechos, con la especialidad y especificidad en las personas en movilidad humana que han sido sistemáticamente excluidos y vulnerados. Esta iniciativa no es autoría de quien suscribe, tiene su origen en la Disposición Transitoria Novena de la Ley Orgánica de los Consejos Nacionales para la Igualdad. La Constitución del Ecuador establece un Sistema Nacional de Inclusión y Equidad Social (art. 340), integrado por 13 grandes sectores y por los sistemas especializados de protección integral. Así mismo, actualmente existen: el Sistema Nacional Descentralizado de Protección Integral a la Niñez y Adolescencia, SNDPINA; Sistema Nacional de la Juventud y; Sistema Nacional Descentralizado de Protección Integral de Discapacidades.

Programa nacional de formación y capacitación con énfasis en movilidad humana:

Sería importante pensar en la implementación de un Programa Nacional de Formación y Evaluación permanente y obligatorio sobre el enfoque de movilidad humana (o con todos los enfoques de igualdad). Cito dos nombres más que podría adoptar esta propuesta: 1.- Programa en DD.HH y de la naturaleza, y uno de sus ejes: movilidad humana. Aplicable para todos los niveles de gobierno y Funciones del Estado. 2.- Programa de formación y capacitación en derechos y garantías constitucionales, con énfasis en temas de movilidad humana.

2.10.7. Mediante número de trámite Nro. 445888 del 28 de marzo de 2024, “Alianza Migrante” presenta las siguientes observaciones:

1. Incorporar la noción de obligatoriedad de la aplicación de medidas de acción afirmativa.

La adopción de acciones afirmativas es una obligación que dimana del artículo 27 y otros que hacen referencia a los derechos de las personas retornadas. Parecería innecesario o redundante destacar en el texto de la Ley su carácter obligatorio. Sin embargo, resulta indispensable y pertinente tomando en consideración la notoria inobservancia e incumplimiento de lo dispuesto en la Ley por parte de todas las funciones del Estado y niveles de gobierno.

Como se ha dejado ver en este texto, las acciones afirmativas son de gran relevancia en tanto constituyen medidas especiales y concretas que deben ser adoptadas con la finalidad de asegurar el disfrute y ejercicio de los derechos por parte de los grupos de atención prioritaria, entre los cuales se encuentran las personas retornadas.

2. Incorporar en la LOMH la creación del Sistema Integral de Atención, Protección e Inclusión de las personas en movilidad humana.

Es evidente la necesidad de reorganizar y fortalecer la institucionalidad existente en pro de las personas en movilidad humana, la fragmentación y falta de coordinación disminuye el impacto de las políticas públicas. Para que los programas orientados a las personas en movilidad humana resulten efectivos,

deben articularse en una estrategia nacional que sea capaz de abordar y dar respuesta a la complejidad y multiplicidad de aspectos que impregnan a la movilidad humana.

La CRE prevé el Sistema de Inclusión y Equidad Social, entendido como un “conjunto articulado y coordinado de sistemas, instituciones, políticas, normas, programas y servicios que aseguran el ejercicio, garantía y exigibilidad de los derechos reconocidos en la Constitución y el cumplimiento de los objetivos del régimen de desarrollo”.(art. 340) Al referirse a la implementación del Sistema, señala que: “La protección integral funcionará a través de sistemas especializados, de acuerdo con la ley. Los sistemas especializados se guiarán por sus principios específicos y los del sistema nacional de inclusión y equidad social” (art. 341). Asimismo, establece que “El Estado asignará, de manera prioritaria y equitativa, los recursos suficientes, oportunos y permanentes para el funcionamiento y gestión del sistema (Art, 342).

A pesar del mandato constitucional la edificación del Sistema sigue constituyendo un reto y una tarea pendiente. En concordancia con lo que establece la Constitución la Defensoría del Pueblo del Ecuador (DPE) elaboró un proyecto de ley que fue presentado a la Asamblea Nacional (abril 2015) cuya disposición transitoria novena, establece que: “En el plazo de ciento ochenta días contados a partir de la publicación de la presente Ley en el Registro Oficial, la Defensoría del Pueblo (DPE) presentará a la Asamblea Nacional una propuesta de ley que establezca y estructure el sistema de promoción y protección de derechos. Se conoce que el proyecto presentado por la DPE fue mutilado e integrado al COPINA (Comisión de NNA), con lo que el Sistema amplio y pensado en la Ley Orgánica de los Consejos Nacionales para la Igualdad se ve notoriamente reducido. Sería conveniente, por lo tanto, impulsar un proyecto de ley actualizado y renovado, orientado a la promoción y protección de DD.HH. y de la Naturaleza, con la participación de la propia DPE, los CNI, Asamblea Nacional, organismos especializados y la sociedad civil.

En el camino se han puesto en marcha varios Sistemas Especializados como el Sistema Nacional Descentralizado de Protección Integral a la Niñez y Adolescencia (vigente desde el año 2003); Sistema Nacional de la Juventud, Sistema Nacional Descentralizado de Protección Integral de Discapacidades y el Sistema Nacional Integral para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres. Estas experiencias -con sus respectivos aprendizajes- deberán ser tomadas como referencia para construir un sistema semejante en el ámbito de la movilidad humana.

Un aspecto medular que deberá contemplar el Sistema es un mecanismo de seguimiento y evaluación. En la actualidad este importante rol se le asigna al Consejo Nacional de Igualdad en Movilidad Humana (CNIMH) que, de acuerdo con la Ley Orgánica de los Consejos Nacionales de Igualdad, “Son órganos responsables de asegurar la plena vigencia y el ejercicio de los derechos” y que “ejercerán atribuciones en la formulación, transversalización, observancia, seguimiento y evaluación de las políticas relacionadas con las temáticas de (...) movilidad humana”. No obstante, el CNIMH no goza de la autonomía que se requiere para el cumplimiento de dicho rol puesto que está presidido “por el representante que la o el Presidente de la República designe para el efecto, quien tendrá voto dirimente, y adicionalmente, el Presidente del Consejo designa a la Secretaría Técnica. Amén de

lo anterior el CNMIMH ha visto una disminución notoria de los recursos humanos y financieros que son necesarios para una adecuada gestión y operación.

Con base en lo anterior, consideramos que la LOMH debe incorporar la obligatoriedad de avanzar hacia la creación del SISTEMA INTEGRAL DE ATENCIÓN, PROTECCIÓN E INCLUSIÓN DE LAS PERSONAS EN MOVILIDAD HUMANA como un camino para superar la actual desarticulación, dispersión, ausencia de planes y de resultados efectivos. Sin mecanismos que aseguren el cumplimiento de la Ley se perpetúa la situación actual y las reformas que actualmente están en trámite resultará un esfuerzo infructuoso y acabarán en terreno árido.

3. Evitar la confusión conceptual entre grupos de atención prioritaria y personas en situación de vulnerabilidad.

Tanto la CRE como la LOMH consideran a las personas en movilidad humana como parte de los grupos de atención prioritaria. Sin embargo, en la interacción que las personas migrantes mantenemos con diversos entes públicos hemos podido advertir una extendida confusión conceptual que se expresa en el hecho de que se usa indistintamente el concepto de grupo de atención prioritaria y persona en situación de vulnerabilidad. Esta confusión de términos abre la puerta para que personas migrantes retornadas sean excluidas del acceso a un determinado servicio o beneficio puesto que el criterio que aplican muchos servidores públicos es el de personas en situación de vulnerabilidad dejando de lado la consideración de pertenecer a un grupo de atención prioritaria.

A la luz de lo anterior, nos permitimos recomendar que lo dicho sea tomado en cuenta en el proceso de redacción de redactar el texto de las reformas a la LOMH para evitar que al momento de su aplicación se abra paso a interpretaciones que pueden afectar el ejercicio de derechos de las personas migrantes retornadas.

4. Reformar el artículo 41 referido a los plazos para acceder a beneficios y habilitar diversas opciones para el reconocimiento de la calidad de persona retornada.

Desde la perspectiva de las personas retornadas, el punto medular de la reforma que se está tramitando gira en torno a las normas para el reconocimiento de persona retornada (certificado de migrante retornado) y el periodo de duración de los beneficios. En su formulación actual los artículos que se refieren a estos aspectos tienen una redacción confusa que contradice principios de la propia Ley y produce el efecto de anular los derechos, así como el acceso a beneficios e incentivos.

Toda norma debe ser redactada de una manera que sea fácilmente comprendida tanto por los titulares de derechos cuanto por los servidores públicos que se encargará de su aplicación. Por lo tanto, la redacción de una norma debe arrojar un texto claro, preciso, coherente y de fácil comprensión. Esto no ocurre en el caso que nos ocupa. Una lectura conjunta y relacionada de los artículos 25, 38 y 41 de la LOMH, así como del art. 20 del reglamento respectivo permite identificar falta de claridad y contradicciones en la norma. Por si fuera poco, el Reglamento de la LOMH añade aún mayor confusión. Veamos:

Ley Reformativa de la Ley Orgánica de Movilidad Humana.

"Art.25.- Definición de Persona retornada. Es toda persona ecuatoriana que se radicó en el exterior y retorna al territorio nacional para domiciliarse en él. Para acogerse a los beneficios previstos en esta Ley deberán cumplir una de las siguientes condiciones: 1. Haber permanecido más de dos años en el exterior y retornar de manera voluntaria forzada. "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 diez años. Las personas ecuatorianas retornadas podrán solicitar los beneficios hasta treinta y seis meses después de su regreso al territorio nacional."

Reglamento de la LOMH

El art. 20 del Reglamento a la LOMH, expedido el 18 de febrero de 2022, introduce en los hechos otra definición al señalar que "Los ecuatorianos retornados, se considerarán como tales, por un lapso no mayor a tres (3) años, desde su ingreso al Ecuador con ocasión de su retorno",

Consideraciones a la luz de principios establecidos en la CRE y en la LOMH.

Los artículos referidos deben ser analizados a la luz de diversos principios de aplicación de la CRE que establecen que "Ninguna norma jurídica podrá restringir el contenido de los derechos ni de las garantías constitucionales" (Art. 11, 4) y asimismo indica que "Todos los principios y los derechos son inalienables, irrenunciables, indivisibles, interdependientes y de igual jerarquía". (Art. 11, 4). También debe considerarse en el análisis el principio Pro-persona en movilidad humana contenido en la LOMH y que determina que "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", (LOMH, art. 2).

La CRE y la LOMH se refieren a derechos de las personas retornadas (según el art. 41 de la LOMH se refiere a beneficios, aunque el art. 25 al 37 textualmente cita a cada uno como un DERECHO y el art. 38 reformado el 23 dic 2018, textualmente dice, "ninguna otra entidad (...) para acreditar la calidad de retornado, con el fin de aplicar los **derechos** establecidos en esta Ley", además el art. 20 del Reglamento al igual que el art. 22, ratifica que "podrán acogerse a los **derechos y beneficios** establecidos en la Ley Orgánica de Movilidad Humana..."). Los derechos al ser inalienables, no pueden suprimirse como lo hace la LOMH y el respectivo reglamento. Los derechos son irrenunciables, lo cual quiere decir que cualquier documento o requisito que impida el ejercicio de un derecho o que contenga una renuncia carece de validez, en este caso el certificado de migrante retornado. Los derechos al ser indivisibles e interdependientes (están vinculados entre sí) no pueden separarse o fragmentarse, por lo tanto, deben comprenderse como un conjunto.

¿Qué efectos produce la LOMH y el respectivo Reglamento?

Como se ha dejado ver a lo largo del presente texto, la aplicación de la LOMH y su Reglamento dan lugar a una grave vulneración de derechos de las personas retornadas. Al señalarse un plazo para poder acceder a beneficios –suponiendo que los hubiera- y añadir que los ecuatorianos retornados, se considerarán como tales, por un lapso no mayor a tres (3) años, lo que se hace en la práctica es poner fecha

de caducidad a los derechos reconocidos en la Ley. Bajo tales consideraciones, cabe preguntar, ¿qué definición se puede dar a los migrantes retornados cuyo certificado ha dejado de tener vigencia?, ¿pasarían a ser “*ex migrantes retornados*”? Esa categoría no existe en ningún instrumento internacional, en ninguna norma y en ningún glosario sobre migración.

El MREMH ha emitido hasta la fecha más de 21 mil certificados de personas ecuatorianas retornadas. De acuerdo con los datos del SIRCAAM⁴, desde febrero de 2017 hasta junio de 2021, se emitieron 19.700 certificados (incluido su núcleo familiar) los cuales han dejado de tener vigencia sin que sus titulares hayan podido ejercer sus derechos porque como se ha dicho, desde el año 2017 no existen planes ni medidas de acción afirmativa. Las personas que poseen el certificado están impedidas de acceder a los beneficios que pueda introducir la reforma que se tramita actualmente, porque ¡los derechos han caducado!

Las personas retornadas que no tramitaron y obtuvieron el certificado –y que constituyen la mayoría–, también están impedidas de ejercer sus derechos porque la presentación del certificado es un requisito obligatorio. ¿Por qué un alto número de migrantes no tramitan el certificado?, porque en los consulados no hay campañas permanentes de orientación e información al respecto y por una creciente desconfianza ciudadana hacia las instituciones públicas. Una vez que los migrantes se encuentran en territorio ecuatoriano tampoco son informados respecto a sus derechos.

Por las razones que ya se han expuesto, quienes cuentan en la actualidad con certificado vigente tampoco pueden acceder a ningún beneficio (salvo en lo que se refiere al menaje de casa).

La norma también añade elementos de confusión y contradicción al señalar que “Los beneficios que el Estado determine para las personas ecuatorianas retornadas serán concedidos una vez cada diez años”, ¿quiere decir –a manera de ejemplo– que las personas que obtuvieron el certificado en el año 2017 deberán esperar hasta el 2027 para aspirar acceder a algún beneficio?, si eso es así, ¿cómo podrían hacerlo si de acuerdo con el Reglamento, “Los ecuatorianos retornados, se considerarán como tales, por un lapso no mayor a tres (3) años, desde su ingreso al Ecuador con ocasión de su retorno”, ¿deberán tramitar un nuevo certificado siendo que la Ley no prevé que dicho documento pueda ser renovado? ¿Deberán reemigrar y retornar nuevamente al Ecuador para estar en condiciones de tramitar el Certificado?

Además, la norma produce un efecto discriminatorio entre personas retornadas que poseen el certificado de migrante retornado y aquellas que no lo tramitaron.

¿Solo quienes poseen certificado vigente pueden gozar de los derechos y beneficios?

Una muestra más de lo que se viene afirmando se refiere a la afectación al derecho a la participación puesto que los migrantes retornados postulan, participan, concursan como titulares de derechos en el Consejo Nacional para la Igualdad de Movilidad Humana, Consejos Consultivos Nacionales y Cantonales (solo por citar dos ejemplos), y estos tienen períodos de actuación de 4 y 2 años respectivamente, pudiendo reelegirse, lo que extendería su periodo a 8 y 4 años. Esa circunstancia es aprovechada en varios espacios para tratar de limitar e incluso eliminar la participación de emigrantes retornados que llevan en el país un periodo mayor a tres años. ¿Las actuaciones de los Consejos mencionados están en entredicho

porque en su composición hay personas retornadas que han sido despojadas de la calidad de tales, según el Reglamento de la LOMH?

Apuntando posibles salidas:

LA REDACCIÓN ACTUAL DE LA LOMH Y EL REGLAMENTO HAN CREADO UN ENREDO QUE DA LUGAR A SITUACIONES ABSURDAS Y A UNA GRAVE VULNERACIÓN DE DERECHOS. LA REFORMA QUE SE TRAMITA ACTUALMENTE ES LA GRAN OPORTUNIDAD PARA CORREGIR. A continuación, se anotan algunas posibles alternativas.

Reconocer distintos medios de acreditación de la condición de persona retornada.

En la actualidad el Certificado de Migrante Retornado expedido tiene como base “la información de los movimientos migratorios, al cual se adjuntará la declaración juramentada personal del/la interesado/a, sobre la fecha de su retorno definitivo al Ecuador”. (Reglamento, art. 22)

Como ha quedado evidenciado en su forma actual, el Certificado de Migrante Retornado, constituye una barrera que obstaculiza, limita o anula el ejercicio de derechos. Para superar esta situación se debe modificar la LOMH y habilitar varias opciones que permitan acreditar la condición de migrante retornado como las que establece el art. 22 del Reglamento de la LOMH, estos documentos podrán ser:

- a) Actuaciones consulares;
- b) Identificación consular;
- c) Visado;
- d) Certificado de empadronamiento en el exterior;
- e) Documento de residencia;
- f) Licencia de conducir;
- g) Tarjeta sanitaria o similar;
- h) Partidas de nacimiento de hijos/as nacidos en el exterior.
- i) Estados de cuenta mantenidos en el exterior; o,
- j) Cualquier otro documento que demuestre su permanencia en el exterior, conforme a los plazos establecidos en la Ley

Actualmente estos documentos son habilitados únicamente, “en los casos que no se pueda verificar la salida o ingreso al Ecuador con los movimientos migratorios” (Reglamento, art. 22). En aras de facilitar los trámites a las personas migrantes y de cumplir con lo establecido en la LEY ORGÁNICA PARA LA OPTIMIZACIÓN Y EFICIENCIA DE TRAMITES ADMINISTRATIVO, en todos los casos se debería habilitar los documentos enlistados en el párrafo anterior y no únicamente cuando exista la dificultad para verificar los movimientos migratorios.

El caso en que puede considerarse razonable la fijación de plazos es en lo concerniente al menaje de casa, equipos de trabajo y vehículo.

2.10.8. Mediante Oficio Nro. MREMH-SCHEM-2024-0085-O del 05 de abril de 2024, Pablo Andrés Roldán Ribadeneira, Subsecretario de la Comunidad Ecuatoriana Migrante, Encargado De Cancillería presenta las siguientes observaciones:

OBSERVACIONES A LA LOR-LOMH (UNIFICADA)

El artículo 1 del Proyecto de Ley propone una reforma al artículo 6 de la LOMH (derecho al envío y recepción de remesas).

Artículo 6 de la LOMH vigente	Propuesta de reforma del artículo 6
<p>Art. 6.- Derecho al envío y la recepción de remesas.- Las personas ecuatorianas en el exterior y sus familiares tienen derecho a transferir sus ingresos y ahorros de origen lícito al territorio ecuatoriano para el sustento, emprendimiento, desarrollo familiar u otras actividades.</p> <p>El Estado creara los mecanismos necesarios para facilitar el envío y recepción de remesas, así como los incentivos para el desarrollo de proyectos productivos.</p>	<p>Art. 6.- Derecho al envío y la recepción de remesas.- Las personas ecuatorianas en el exterior y sus familiares tienen derecho a transferir sus ingresos y ahorros de origen lícito al territorio ecuatoriano para el sustento, emprendimiento, desarrollo familiar u otras actividades.</p> <p>El Estado creara los mecanismos necesarios para facilitar el envío y recepción de remesas, así como los incentivos para el desarrollo de proyectos productivos.</p> <p>Las remesas enviadas desde el extranjero por parte de los migrantes a sus familias permitirán justificar sus ingresos para acceder a cualquier tipo de crédito en las entidades del sistema financiero en el Ecuador, información que deberá ser considerada por los servicios de referencias crediticias, conforme la regulación que expida la Junta de Política y Regulación Financiera.</p> <p>Las entidades financieras nacionales, administradoras de servicios auxiliares de pago y empresas que prestan el servicio de remesas reportarán la información individualizada al Banco Central del Ecuador, para fines estadísticos, conforme la estructura que se defina para el efecto.</p>

	<p>La información recibida por el Banco Central del Ecuador será puesta a disposición de los organismos de control y a las personas jurídicas autorizadas para prestar el servicio de referencias crediticias, quienes aplicarán las disposiciones de sigilo y reserva previstas en el Código Orgánico Monetario y Financiero, según corresponda.</p>
--	---

COMENTARIO DIER – SCEM

En cuanto a la reforma que exige un reporte de manera individualizada al Banco Central, respecto al envío y recepción de remesas por parte de las entidades financieras que ofrecen ese servicio, es indispensable que se tome en cuenta la opinión del Banco Central.

Esta propuesta no vincula al MREMH.

COORDINADOR EN LA A.N.

Se plantea la posibilidad de justificar ingresos mediante remesas recibidas desde el exterior, con fines de obtener créditos en las instituciones financieras del país. Asimismo, se exige un reporte de manera individualizada al Banco Central, respecto al envío y recepción de remesas por parte de las entidades financieras que ofrecen ese servicio. Sobre estos aspectos, es indispensable que se solicite un pronunciamiento técnico de parte de los órganos de control y regulación del sector financiero, así como del Banco Central, para analizar la viabilidad de la propuesta. En el caso de las remesas, éstas no constituyen ingresos fijos, sino que su monto y su periodicidad, están sujetos a la voluntad de envío de un tercer (generalmente, un familiar en el exterior). De esta manera, las remesas pueden interrumpirse o ser esporádicas, o pueden variar en su monto de mes a mes. Esos aspectos deben someterse al análisis de una entidad técnica a fin de que se valide la propuesta de reforma.

El artículo 2 del Proyecto de Ley propone una reforma al artículo 15 (Derecho al envío de bienes).

Artículo 15 de la LOMH vigente	Propuesta de reforma del artículo 15
<p>Art. 15.- Derecho al envío de bienes.- Las personas ecuatorianas en el exterior tienen derecho a que el Estado ecuatoriano garantice la exención de aranceles y el establecimiento de servicios especializados para el envío de paquetería que contenga bienes de</p>	<p>Art. 15.- Derecho al envío de bienes.- Las personas ecuatorianas en el exterior tienen derecho a que el Estado ecuatoriano garantice la exención de aranceles y el establecimiento de servicios especializados para el envío de paquetería que contenga bienes de</p>

<p>uso para el número familiar radicado en el Ecuador, siempre que el peso sea igual o menor a los cuatro kilogramos por paquete y el valor FOB sea menor o igual a un salario básico unificado, sin límite en el número de envíos. Este derecho será reconocido en los envíos que realicen migrantes ecuatorianos residentes en el extranjero que se hayan registrado para el efecto en los consulados o representaciones diplomáticas ecuatorianas.</p> <p>Sin perjuicio de los mecanismos generales de control y verificación aduanera, el Servicio Nacional de Aduanas del Ecuador, mediante reglamentación interna, instrumentará acciones de seguimiento y control para el correcto ejercicio de este derecho cuando el número de paquetes enviados por la misma persona supere los veinticuatro (24) en un año.</p>	<p>uso personal sin fines comerciales, siempre que el peso sea igual o menor a los cuatro kilogramos por paquete y el valor FOB sea menor o igual a un salario básico unificado, sin límite en el número de envíos. Este derecho será reconocido en los envíos que realicen migrantes ecuatorianos residentes en el extranjero que se hayan registrado para el efecto en los consulados o representaciones diplomáticas ecuatorianas.</p> <p>Sin perjuicio de los mecanismos generales de control y verificación aduanera, el Servicio Nacional de Aduanas del Ecuador, mediante reglamentación interna, instrumentará acciones de seguimiento y control para el correcto ejercicio de este derecho cuando el número de paquetes enviados por la misma persona supere los treinta y seis (36) en un año.</p>
<p>COMENTARIO DIER – SCEM - COORDINADOR EN LA A.N.</p>	
<p>Esta propuesta no vincula directamente al MREMH.</p> <p>El envío de paquetes y/o bultos desde el exterior es un beneficio que se sujeta a las normas aduaneras y cumple formalidades conforme a los procedimientos que establece la SENA. Por tanto, el ámbito y los límites a los envíos, deben establecerlos el ente rector en materia aduanera y facilitación del comercio exterior, mediante un criterio técnico.</p> <p>Llama la atención que en la propuesta de reforma se pretenda ampliar los destinatarios de los envíos, la eliminarse la especificación de que éstos deberán pertenecer al núcleo familiar del remitente. Esa limitación en los destinatarios, responde al hecho de que el servicio de paquetería se concibió como un mecanismo para que los migrantes puedan enviar bienes de uso personal o de uso doméstico, para los familiares que se encuentran en el Ecuador. Al ampliarse sin limitación alguna, los destinatarios, se pierde el objeto y el propósito del servicio de paquetería; más aún si se flexibiliza el control aduanero respecto de los envíos, permitiendo que se envíen hasta 36 paquetes por año (lo que equivale a 3 paquetes por mes).</p> <p>El propósito del servicio de paquetería no es convertirse en un sistema de envíos o encomiendas común y corriente, sino que busca mantener la cercanía entre los migrantes y sus familiares y permitir ayudar a los familiares, mediante el envío de bienes de uso personal.</p>	

Un incremento injustificado del número de paquetes anuales permitidos, antes de someterse a la vigilancia y control del SENAE podría dar lugar a abusos del servicio, provocando que se lo utilice como un servicio de encomiendas, por ejemplo.

SENAE, en tanto ente rector de la materia, debe pronunciarse sobre la viabilidad y conveniencia de la propuesta, para evitar abusos del servicio. Se puede aceptar la inclusión sin perjuicio que este incremento esté justificado de forma técnica.

Artículo 3 del Proyecto de Ley que reforma el artículo 27.A de la Ley (Derecho de la vivienda).

Artículo 27.A de la LOMH vigente	Propuesta de reforma del artículo 27
<p>Art. 27.A.- Derecho de la vivienda.- Las y los ciudadanos ecuatorianos que retornan al territorio nacional, tienen derecho a acceder a una vivienda de conformidad con las políticas públicas que establezca el ente rector en materia de vivienda.</p>	<p>Art. 27.A.- Derecho de la vivienda.- Las y los ciudadanos ecuatorianos que retornan al territorio nacional, tienen derecho a acceder a una vivienda de conformidad con las políticas públicas que establezca el ente rector en materia de vivienda. A efectos de garantizar este derecho, las personas ecuatorianas retornadas podrán ser beneficiarias de los subsidios establecidos por el Estado y acceder a tasas de interés preferenciales fijadas por la Junta de Política y Regulación Financiera, conforme el segmento que se determine para el efecto, para lo cual deberán cumplir con los requisitos establecidos por el ente rector de desarrollo urbano y vivienda. Estas tasas, en ningún caso, podrán ser iguales o mayores a las fijadas para la banca comercial.</p>
<p>COMENTARIO DIER – SCEM - COORDINADOR EN LA A.N.</p>	
<p>En lo que respecta a la introducción de un párrafo que pretende establecer tasas preferenciales para créditos, corresponde a la Junta de Política y Regulación Financiera pronunciarse sobre la viabilidad de la reforma, así como al Ministerio de Vivienda. Debe existir un balance entre los derechos y beneficios reconocidos a un grupo específico, como los migrantes retornados, y la generalidad de la población, a efecto de no generar desigualdad. Se elimina la parte final, si las tasas son preferenciales no pueden ser mayores o iguales las establecida en la banca comercial.</p>	

Artículo 4 del Proyecto de Ley que reforma el artículo 29 de la Ley (Derecho a la inserción educativa)

Artículo 29 de la LOMH vigente	Propuesta de reforma del artículo 29
<p>Art. 29.- Derecho a la inserción educativa.- Las personas ecuatorianas retornadas tienen derecho a insertarse en el sistema de educación, en el nivel que le corresponda. La autoridad educativa competente garantizara el acceso, nivelación e integración de los estudiantes de acuerdo con la normativa vigente.</p> <p>La autoridad educativa, deberá realizar el seguimiento psicopedagógico de la inserción educativa de las niñas, niños y adolescentes retornados, en los planteles públicos y privados del país.</p>	<p>Art. 29.- Derecho a la inserción educativa.- Las personas ecuatorianas retornadas tienen derecho a insertarse en el sistema de educación, en el nivel que le corresponda. La autoridad educativa competente garantizara el acceso, nivelación e integración de los estudiantes de acuerdo con la normativa vigente.</p> <p>Las autoridades del ente rector en educación deberán adoptar medidas de acción afirmativa que promuevan el acceso a la educación, en los distintos niveles educativos, de las personas ecuatorianas retornadas a través del sistema de asignación previsto para el efecto y en un contexto de igualdad real.</p> <p>La autoridad educativa, deberá realizar el seguimiento psicopedagógico de la inserción educativa de las niñas, niños y adolescentes retornados, en los planteles públicos y privados del país.</p>
COMENTARIO DIER – SCEM - COORDINADOR EN LA A.N.	
<p>Las medidas de acción afirmativa se encuentran contempladas en la legislación actual, por lo que la propuesta no modifica sustancialmente la normativa vigente. Sin embargo, es fundamental conocer el parecer del ente rector de la política pública de educación, para que se pronuncia, de manera técnica, sobre la manera más conveniente de establecer garantías de acceso “a través del sistema de asignación previsto para el efecto”. Debe existir un balance entre los derechos y beneficios reconocidos a un grupo específico, como los migrantes retornados, y la generalidad de la población, a efecto de no generar desigualdad. Se debe tener en cuenta que la equidad significa un trato diferenciado en cuanto a situaciones específicas, siempre con el fin de igualdad en el ejercicio de los derechos.</p>	

Artículo 5 del Proyecto de Ley que sustituye al artículo 34 de la Ley (Derecho al acceso al sistema financiero).

Artículo 34 de la LOMH vigente	Propuesta de reforma del artículo 34
<p>Art. 34.- Derecho al acceso al sistema financiero.- Las personas ecuatorianas retornadas tienen derecho al acceso al sistema financiero nacional, sus servicios y beneficios, para lo que el organismo rector del sistema financiero nacional emitirá las directrices necesarias.</p> <p>Las instituciones financieras públicas no exigirán el historial crediticio de la persona retornada para el otorgamiento de créditos, priorizando estos para proyectos de emprendimiento y de asociatividad. En el caso de no justificar relación de dependencia o ingresos mensuales, se garantizara el pago de la deuda con los bienes muebles o inmuebles del emprendimiento que realice la persona retornada o a través del sistema de garantía crediticia previsto en la ley de la materia.</p>	<p>Art. 34.- Derecho al acceso al sistema financiero.- Las personas ecuatorianas retornadas tienen derecho al acceso al sistema financiero nacional, sus servicios y beneficios, conforme la regulación que la Junta de Política y Regulación Financiera emita para el efecto.</p> <p>Las entidades del sistema financiero nacional, para efectos de analizar el riesgo crediticio, podrán considerar la información de remesas, historial crediticio extranjero y demás documentos que puedan acreditar la responsabilidad de pago.</p> <p>En el caso de no justificar relación de dependencia o ingresos mensuales, se podrá garantizar el pago de la deuda con los bienes muebles o inmuebles del emprendimiento que realice la persona retornada o a través del sistema de garantía crediticia previsto en la ley de la materia.</p>
<p>COMENTARIO DIER – SCEM - COORDINADOR EN LA A.N.</p> <p>Se entiende que la reforma busca reemplazar la falta de un historial crediticio, supliendo esta ausencia con otra información que podría ser analizada por las instituciones del sistema financiero. Al respecto, debe pronunciarse la Junta de Política y Regulación Financiera.</p>	

Artículo 6 del Proyecto de Ley que sustituye al artículo 36 de la Ley (Derecho a la exención de tributos para la importación del menaje de casa, equipos de trabajo y vehículos).

Artículo 36 de la LOMH vigente	Propuesta de reforma del artículo 36
<p>Art. 36.- Derecho a la exención de tributos para la importación del menaje</p>	<p>Art. 36.- Derecho a la exención de tributos para la importación del menaje</p>

de casa, equipos de trabajo y vehículos.-

(...) Están exentas del pago de todos los tributos al comercio exterior, excepto las tasas por servicios aduaneros, los vehículos cuyo valor no exceda de ochenta salarios básicos del trabajador en general y las motocicletas que no excedan los veinte y cinco salarios básicos del trabajador en general, de las personas ecuatorianas que deciden retornar, con el ánimo de domiciliarse en el Ecuador, siempre que el año del modelo corresponda a los últimos cuatro años anteriores a la importación. El valor del vehículo y/o motocicleta con el cual se aplicará la exención, será el precio de adquisición del mismo. Este precio deberá ser justificado documentalmente en debida forma. (...)

El Reglamento de esta Ley establecerá las condiciones y requisitos para acogerse a los beneficios descritos en este artículo. En caso de incumplimiento se sancionará a la persona retornada, de conformidad con la Ley.

de casa, equipos de trabajo y vehículos. -

(...) Están exentas del pago de todos los tributos al comercio exterior, excepto las tasas por servicios aduaneros, los vehículos cuyo valor no exceda de ochenta salarios básicos del trabajador en general y las motocicletas que no excedan los veinte y cinco salarios básicos del trabajador en general, de las personas ecuatorianas que deciden retornar, con el ánimo de domiciliarse en el Ecuador, siempre que el año del modelo corresponda a los últimos cinco años anteriores a la importación o cuando el vehículo pese a exceder los cinco años anteriores a la fabricación no supere el máximo de recorrido establecido en el Reglamento de la Ley.

El valor del vehículo y/o motocicleta con el cual se aplicará la exención, será el precio de adquisición del mismo. Este precio deberá ser justificado documentalmente en debida forma. (...)

El Reglamento de esta Ley establecerá las condiciones y requisitos para acogerse a los beneficios descritos en este artículo.

~~**En caso de incumplimiento se sancionará a la persona retornada, de conformidad con la Ley.**~~

COMENTARIO DIER – SCEM - COORDINADOR EN LA A.N.

El SENAE como entidad técnica competente en la facilitación del comercio exterior (exención de impuestos en la importación de menaje de casa y vehículos) es la entidad que debe pronunciarse sobre la reforma propuesta. Asimismo, el Sistema de Rentas Internas, como

entidad que se encarga de la gestión de la política tributaria, debe analizar la presente propuesta.

La propuesta elimina el inciso final que establecía sanciones, conforme con la Ley, para quienes incumplan con esta disposición. Los derechos conllevan obligaciones ineludibles, por lo que debe mantenerse el inciso final.

Se plantea, a cambio de la eliminación de lo pertinente respecto al kilometraje, elevar el cupo de importación a 90 salarios básicos o en su defecto reducir el tiempo de venta en el país, pero manteniendo el cupo de 80 salarios básicos

Artículo 7 del Proyecto de Ley que sustituye al artículo 41 de la Ley (duración de los beneficios para personas retornadas).

Artículo 41 de la LOMH vigente	Propuesta de reforma del artículo 41
<p>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 diez años. Las personas ecuatorianas retornadas podrán solicitar los beneficios hasta treinta y seis meses después de su regreso al territorio nacional.</p>	<p>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 diez años. Las personas ecuatorianas retornadas podrán solicitar los beneficios contemplados en la Ley Orgánica de Movilidad Humana dentro de los plazos que se fije en el Reglamento de la Ley. Estos plazos deberán fijarse en función del tiempo de permanencia de la persona ecuatoriana en el extranjero y tomando en consideración las categorías de condición de vulnerabilidad señaladas en la presente Ley. En ningún caso el tiempo que se establezca para acceder a los beneficios podrán ser menor a 36 meses y mayor a 84 meses</p>
COMENTARIO DIER – SCEM	
Se extiende sin justificación la duración de los beneficios para personas retornadas, la norma señalaba un máximo de 36 meses y se pretende ampliar, sin que quede claro los parámetros para ello, de un mínimo de 36 meses (3 años) hasta un máximo de 84 (7 años).	

La extensión se estima desproporcionada considerando el principio de igualdad consagrado en la Constitución de la República. Adicionalmente, no tendría mayor sentido ampliar cuando, por ejemplo, el principal beneficio del retornado es el del menaje de casa, gestión que se realiza en los primeros meses de su retorno, por lo que extenderlo hasta 84 meses no tiene sentido práctico ni operativo.

Se plantea que sean tres meses considerando un tiempo prudencial y con el afán de no crear una situación privilegiada.

OBSERVACIONES AL PROYECTO ASAMBLEÍSTA ELÍAS JACHERO

En el Art. 2.- Principios.- Pro-persona en movilidad humana:

Artículo 2 de la LOMH vigente	Propuesta de reforma del artículo 2
Art. 2.- Principios.- 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.	Art 2. Pro-persona en movilidad humana. Agréguese lo siguiente: El Estado dará facilidades para este cumplimiento desde el exterior, para lo cual las instituciones y entidades públicas podrán elaborar procesos y desarrollar estrategias dentro y fuera del país para que los ecuatorianos en el exterior puedan cumplir con sus obligaciones con el Estado Ecuatoriano.
COMENTARIO DIER – SCEM - COORDINADOR EN LA A.N.	
<p>La constitución establece como facultad exclusiva de la Asamblea Nacional la interpretación de las normas. Sin embargo, no se recoge la propuesta del asambleísta debido a que el párrafo confunde el sujeto de la obligación de la institución de aclarar la norma con el derecho propio del interesado, por lo que se propone un artículo sustitutivo;</p> <p>Art 2.- Pro-persona en movilidad humana. Agréguese lo siguiente: Las disposiciones de la presente Ley serán de obligatorio cumplimiento, sin embargo, en el caso de vacío u oscuridad de las normas la máxima autoridad o su delegado de la institución responsable deberá interpretarla en el sentido que más favorezca a las personas en movilidad humana.</p> <p>Una vez identificado el vacío u oscuridad en la norma la institución responsable deberá emitir una resolución motivada aclarándola para su aplicación general.</p>	

En el Art 3. Agréguese lo siguiente: 16.- Migración Irregular.

No existe	Propuesta de nuevo Art.
	<p>Art 3. Para efectos de esta Ley se entenderá. Agréguese lo siguiente:</p> <p>16.- Migración Irregular.- Es toda persona ecuatoriana o extranjera con condición migratoria indefinida y que se moviliza o se mantiene un país de tránsito o destino y que en su trayecto sufre de múltiples situaciones de vulnerabilidad y riesgo, estos deberán ser atendidos de forma prioritaria debido a su condición.</p>
COMENTARIO DIER – SCEM - COORDINADOR EN LA A.N.	
<p>La migración irregular es un hecho migratorio y no puede ser definida como una persona, adicionalmente no todo migrante irregular es vulnerable. Generalizar la vulnerabilidad con la irregularidad es un error. Una persona extranjera puede en cualquier momento ser irregular si incumple la normativa local. Se propone mantener la definición contenida en instrumentos internacionales.</p> <p>COORDINADOR EN LA A.N. Propone:</p> <p>16.- Migración Irregular.- movimiento de personas que se produce al margen de las normas o acuerdos internacionales que rigen la entrada, permanencia o salida de los países de origen, tránsito o destino.</p>	

En el Art 5.- Derecho de acceso a los planes, programas y proyectos en el exterior.

Artículo 5 de la LOMH vigente	Propuesta de reforma del artículo 5
<p>Art. 5.- Derecho de acceso a los planes, programas y proyectos en el exterior.-Las personas ecuatorianas en el exterior tienen igualdad de oportunidades para participar y acceder a los planes, programas y proyectos que llevan los diferentes niveles de gobierno y las funciones del Estado. Para ello, las misiones diplomáticas u oficinas consulares del Ecuador difundirán permanentemente información, por medio de los diferentes mecanismos institucionales a las personas migrantes registrados.</p>	<p>Art 5. Derecho de acceso a los planes, programas y proyectos en el exterior. Agréguese lo siguiente:</p> <p>Para ello, las misiones diplomáticas, oficinas consulares y direcciones de comunicación de los gobiernos autónomos descentralizados del Ecuador difundirán permanentemente información, por medio de los diferentes mecanismos institucionales a las personas migrantes.</p>
COMENTARIO DIER – SCEM - COORDINADOR EN LA A.N.	

Cabe destacar que son todas las instituciones del estado quienes deben difundir en el ámbito de su competencia el acceso a planes, programas y proyectos.

Se propone el siguiente artículo:

Art 5.- Derecho de acceso a los planes, programas y proyectos en el exterior.

(...)

Para ello, todas las instituciones del Estado, en el ámbito de su competencia, incluyendo los gobiernos autónomos descentralizados del Ecuador difundirán permanentemente información, por medio de los diferentes mecanismos institucionales a las personas migrantes.

En el Art 16.- Derecho a los servicios de registro civil e identidad

Artículo 16 de la LOMH vigente	Propuesta de reforma del artículo 16
<p>Art. 16.- Derecho a los servicios de registro civil e identidad.- Las personas ecuatorianas en exterior tienen derecho a recibir en las misiones diplomáticas u oficinas consulares los siguientes servicios de registro civil y gestión de la identidad:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Inscribir nacimientos, matrimonios y defunciones ocurridos en el exterior; 2. Obtener cédula de ciudadanía, pasaporte y renovación de los mismos; y, 3. Las demás previstas por la ley de la materia y en el reglamento de esta Ley. 	<p>Art 16. Derecho a los servicios de registro civil e identidad. Agréguese lo siguiente:</p> <p>“Las personas ecuatorianas en el exterior tienen derecho a recibir en las misiones diplomáticas, representaciones consulares u oficinas del registro civil en el extranjero, los siguientes servicios de registro civil y gestión de la identidad.”</p>
<p>COMENTARIO DE COORD. EN A.N. COORDINADOR EN LA A.N.</p> <p>No se acepta la modificación. El artículo propuesto da la posibilidad de creación por ley oficinas de registro civil en el exterior, a discrecionalidad de esa institución lo cual va en contra de la Convención de Viena de Relaciones Consulares, es factible la utilización de las plataformas virtuales de servicios del Registro Civil.</p> <p>PROPONE:</p> <p>Art. 16.- Las personas ecuatorianas en el exterior tienen derecho a recibir en las misiones diplomáticas, representaciones consulares o plataformas virtuales del registro civil los siguientes servicios de registro civil y gestión de la identidad.</p>	

En el Art. 162.- Validación de documentos extranjeros en el Ecuador

Artículo 16 de la LOMH vigente	Propuesta de reforma del artículo 16
Art. 162.- Validación de documentos extranjeros en el Ecuador.- Los documentos legalizados en el exterior por misiones diplomáticas u oficinas consulares del Ecuador, así como apostillados de acuerdo a la Convención de la Haya, serán válidos en el Ecuador.	Art 162. Validación de los documentos extranjeros en el Ecuador. Agréguese lo siguiente: “Las copias digitales de los documentos extranjeros notariados que estuvieren en proceso de legalización y Apostilla en el extranjero podrán ser utilizados de forma temporal, hasta por 90 días, por los organismos e instituciones públicas y privadas hasta que los originales arriben al Ecuador, de no arribar dentro del tiempo estipulado, se suspenderá cualquier trámite hasta que se presenten los documentos originales.”
COMENTARIO DE COORD. EN A.N.	
No se acepta la modificación. Se considera inviable realizar los trámites legales o administrativos con documentos provisionales, se prestaría a fraude, adulteración y/o falsificación, entre otras.	

3. BASE CONSTITUCIONAL Y LEGAL PARA EL TRATAMIENTO DEL PROYECTO DE LEY

3.1. Constitución de la República

De conformidad con la disposición contenida en el numeral 3, del artículo 120 de la Constitución de la República, la Asamblea Nacional tiene las siguientes atribuciones y deberes: (...) “3. *Expedir, codificar, reformar y derogar las leyes, e interpretarlas con carácter generalmente obligatorio*”.

En la misma línea, el artículo 136 de la Constitución al señalar los requisitos que deben cumplir los proyectos de ley, establece que estos deberán: “*referirse a una sola materia y serán presentados a la Presidenta o Presidente de la Asamblea Nacional con la suficiente exposición de motivos, el articulado que se proponga y la expresión clara de los artículos que con la nueva ley se derogarían o se reformarían. Si el proyecto no reúne estos requisitos no se tramitará.*”

Por su parte, el artículo 137 de la norma suprema determina que: “*El Proyecto de Ley será sometido a dos debates. La Presidenta o Presidente de la Asamblea Nacional, dentro de los plazos que establezca la ley, ordenará que se distribuya el proyecto a los miembros de la Asamblea y se difunda públicamente su extracto, y enviará el proyecto a la comisión que corresponda, que iniciará su respectivo conocimiento y trámite (...)*”.

3.2. Ley Orgánica de la Función Legislativa

La Ley Orgánica de la Función Legislativa en el artículo 57 señala que: “Recibido el proyecto de ley calificado por el Consejo de Administración Legislativa, la Presidenta o el Presidente de la comisión especializada dispondrá a la Secretaria o al Secretario Relator, informe su recepción a las y los integrantes de la comisión y convoque para su conocimiento e inicio de su tratamiento. Avocado conocimiento del proyecto de ley, la Presidenta o el Presidente de la comisión dispondrá se informe del inicio del tratamiento y apertura de la fase de socialización a las y los demás legisladores de la Asamblea Nacional y a la ciudadanía, a través del portal web y demás canales comunicacionales que disponga la Asamblea Nacional y la comisión”.

A su vez, el artículo 60 del mismo cuerpo legal señala que: *“El primer debate se desarrollará, previa convocatoria del Presidente o de la Presidenta de la Asamblea Nacional, en una sola sesión en un plazo máximo de sesenta días de remitido el informe por la Comisión. Las y los asambleístas presentarán sus observaciones por escrito en el transcurso de la misma sesión o hasta treinta días después de concluida la sesión (...)”*.

El artículo 61 ibídem establece que *“La comisión especializada analizará y de ser el caso, recogerá las observaciones efectuadas al proyecto de Ley, en el primer debate. Dentro del plazo máximo de 90 días, contado a partir del cierre de la sesión del Pleno, la comisión especializada presentará a la Presidenta o al Presidente de la Asamblea Nacional el informe para segundo debate (...)”*.

3.3. Reglamento de las Comisiones Especializadas Permanentes y Ocasionales

El Reglamento de las Comisiones Especializadas Permanentes y Ocasionales en el artículo 8 numeral 8 establece que, son funciones del pleno de las Comisiones Especializadas Permanentes, discutir, elaborar y aprobar con el voto favorable de mayoría absoluta, los informes de los proyectos de ley, previo a ser sometidos a conocimiento y aprobación del Pleno de la Asamblea Nacional.

El artículo 30 del mencionado Reglamento establece que los informes que sean aprobados por las comisiones especializadas permanentes y ocasionales sobre los proyectos de ley, los acuerdos, resoluciones y más actos legislativos, según lo establecido en la Ley Orgánica de la Función Legislativa, contendrán parámetros mínimos, de conformidad al formato de Informe.

4. PLAZO PARA EL TRATAMIENTO DEL PROYECTO DE LEY

Conforme al artículo 61 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa, las Comisiones de la Asamblea Nacional, cuentan con el plazo de 90 días, contados a partir del cierre de la sesión del Pleno, para presentar a la Presidenta o Presidente el informe para segundo debate.

Al respecto, la sesión del Pleno No. 863 de fecha 13 de abril de 2023, se debatió y trató el informe para primer debate presentado por el asambleísta Juan Fernando

Flores en su calidad de ex Presidente de la Comisión Especializada Permanente de Relaciones Internacionales y Movilidad Humana.

El día 17 de mayo del año 2023, el ex Presidente de la República Guillermo Lasso Mendoza, mediante Decreto Ejecutivo No. 741, dispuso:

“(…) Artículo 1.- Disolver la Asamblea Nacional por grave crisis política y conmoción interna, de conformidad con el artículo 148 de la Constitución de la República del Ecuador.

Artículo 2.- Notifíquese al Consejo Nacional Electoral para que convoque a elecciones dentro del plazo de 7 días de conformidad con lo establecido en el inciso tercero del artículo 148 de la Constitución de la República del Ecuador.

Artículo 3.- Notifíquese a la Asamblea Nacional la terminación de pleno derecho de los periodos para los cuales fueron designados las y los asambleístas (...)”.

El 17 de noviembre de 2023, se instaló el período legislativo 2023-2025, y con fecha 19 de noviembre de 2023, el Pleno de la Asamblea Nacional integró las Comisiones Especializadas Permanentes con base a lo dispuesto en el artículo 23 tercer inciso de la Ley Orgánica de la Función Legislativa.

El artículo 58 numeral 1 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa que determina: *“Las o los presidentes de las comisiones especializadas, hasta antes de la aprobación del informe para segundo debate, podrán solicitar al Consejo de Administración Legislativa la autorización para unificar todos aquellos proyectos que versen sobre la misma materia y que se encuentren tramitando en la comisión o que se encuentren en otras comisiones. El Pleno de la Asamblea Nacional con el voto favorable de la mayoría absoluta de sus integrantes, podrá disponer la acumulación de uno o varios proyectos de ley que cuenten con informe para segundo debate, cuando se trate de la misma material. Le proyecto de ley acumulado será remitido para conocimiento de las y los asambleístas”.*

Por lo que, mediante Resolución No. 001-2023-2025 de fecha 13 de diciembre de 2023, la Comisión Especializada Permanente de Relaciones Internacionales y Movilidad Humana, resolvió:

Artículo 1.- UNIFICAR los siguientes proyectos de ley: “PROYECTO DE LEY ORGÁNICA REFORMATORIA A LA LEY ORGÁNICA DE MOVILIDAD HUMANA (UNIFICADO)”, presentado por los asambleístas Henry Fabián Kronfle Kozhaya, Gustavo Enrique Mateus y Mónica Estefanía Palacios Zambrano; “PROYECTO DE LEY ORGÁNICA REFORMATORIA DE LA LEY ORGÁNICA DE MOVILIDAD HUMANA”, presentado por el asambleísta Washington Elías Jachero Robalino, y el “PROYECTO DE LEY ORGÁNICA DE DEFENSA PARA EL MIGRANTE ECUATORIANO”, presentado por el asambleísta Ángel Salvador Maita Zapata, a fin de que esta Comisión proceda con su tratamiento para la elaboración del informe para segundo debate, de conformidad con lo establecido en el artículo 58.1 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa.

Artículo 2.- Remitir al Consejo de Administración Legislativa para su aprobación, conforme lo dispone el artículo 58.1 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa.

Mediante Memorando AN-CRIM-2023-0107-M de 17 de diciembre de 2023, el doctor Jorge Chávez Hidalgo en calidad de Secretario de la Comisión Especializada Permanente de Relaciones Internacionales y Movilidad Humana, remitió al señor Henry Fabián Kronfle Kozhaya en calidad de Presidente de la Asamblea Nacional, la resolución en mención.

Mediante Resolución CAL-HEK-2023-2025-0026, de fecha 20 de diciembre de 2023, el Consejo de Administración Legislativa resuelve:

“Artículo 1.- **AUTORIZAR**, la unificación de los siguientes proyectos de ley: **1. PROYECTO DE LEY ORGÁNICA REFORMATORIA A LA LEY ORGÁNICA DE MOVILIDAD HUMANA (UNIFICADO)**, presentado por los asambleístas Henry Fabián Kronfle Kozhaya, Gustavo Enrique Mateus y Mónica Estefanía Palacios Zambrano; **2. PROYECTO DE LEY ORGÁNICA REFORMATORIA A LA LEY DE MOVILIDAD HUMANA**”, presentado por el asambleísta Washington Elías Jachero Zambrano; y, **3. PROYECTO DE LEY ORGÁNICA DE DEFENSA PARA EL MIGRANTE ECUATORIANO**, presentado por el asambleísta Ángel Washington Elías Jachero Zambrano.

Dicha resolución fue notificada a la Comisión Especializada Permanente de Relaciones Internacionales y Movilidad Humana, a través de Memorando Nro. AN-SG-2024-0051-M de fecha 8 de enero de 2024.

En tal sentido, el presente informe para segundo debate ha sido emitido, aprobado y presentado dentro del plazo previsto en la Ley Orgánica de la Función Legislativa.

5. ANÁLISIS Y RAZONAMIENTO DEL PROYECTO DE LEY

5.1. Análisis preliminar

En el presente informe se estructura a partir de la presentación de cinco proyectos de Ley, cuatro reformatorios a la Ley Orgánica de Movilidad Humana y uno denominado como “Proyecto de Ley Orgánica de Defensa para el Migrante Ecuatoriano”.

De estos cinco proyectos, dos de ellos (los presentados por la asambleísta Mónica Palacios y Gustavo Mateus) procuran ampliar el objeto y alcance de algunos de los derechos reconocidos en la actual Ley Orgánica de Movilidad Humana (en adelante, también la Ley de Movilidad o simplemente la Ley), a saber: derecho al envío y recepción de remesas (artículo 6), derecho a la vivienda (artículo 27.A), derecho a la inserción educativa (artículo 29), derecho al acceso al sistema financiero (artículo 34), derecho a la exención de tributos para la importación del menaje de casa, equipos de trabajo y vehículos (artículo 36) y duración de beneficios para personas

retornadas (artículo 41). Por su parte, el proyecto reformativo restante (presentado por el asambleísta Henry Kronfle) tiene como objeto reformar una sola disposición legal (artículo 15), en la que se regula el derecho al envío de bienes.

El proyecto del asambleísta Elías Jachero Robalino tiene por objeto ampliar los derechos reconocidos en la actualidad por la Ley, así por ejemplo: se incluye el principio pro-persona en movilidad (artículo 2), definición de migrante irregular (artículo 3 numeral 16), derecho de acceso a los planes, programas y proyectos en el exterior (artículo 5), derecho al envío y recepción de remesas (artículo 6), derecho a la información (artículo 9), derecho de asistencia judicial y acceso a la justicia ecuatoriana (artículo 12), derecho de participación política (artículo 13), derecho a los servicios de registro civil e identidad (artículo 16), y validación de documentos extranjeros en el Ecuador (artículo 162).

Finalmente, el proyecto del asambleísta Ángel Maita, propone el Proyecto de Ley Orgánica de Defensa del Migrante Retornado, que consta de 29 artículos en los que se incluyen principios, derechos y normas derogatorias, en definitiva se busca eliminar muchas de las disposiciones constantes en la Ley Orgánica de Movilidad Humana y establecer en un cuerpo normativo diferentes disposiciones que ya constan en la Ley.

En definitiva, los Proyectos de Ley en cuestión procuran mejorar el objeto y alcance de algunos de los derechos reconocidos a las y los ecuatorianos en el exterior y a las personas retornadas, en la medida que, si bien se considera que la regulación actual representa un avance en el reconocimiento de los derechos de las personas migrantes y retornadas, no obstante, en función de las circunstancias migratorias actuales, el contexto histórico dentro de los cuales se han presentado los flujos migratorios, en razón de las situaciones particulares propias de los migrantes y conforme al principio de progresividad de los derechos (artículo 11.8 de la Constitución de la República), es deseable, en la medida que esto no implique generar expectativas irrealizables o un ejercicio irresponsable del desarrollo normativo, generar un marco legal que amplíe o avance en la protección de tales derechos.

Así las cosas, las reformas propuestas parten de la necesaria consideración del hecho que el Ecuador desde 1960 ha soportado varios éxodos o flujos migratorios, en distintas épocas y por distintos factores, los cuales, en su mayoría, están ligados a causas de inestabilidad política e inestabilidad económica y ha desencadenado en crisis laborales, económicas, sociales. Así entonces, miles de ecuatorianas y ecuatorianos, se han decantado por salir del país a efectos de procurar mejorar sus condiciones de vida. Empero, también, es necesario considerar que la migración puede obedecer a otros factores como: educacionales, culturales, entre otros. Ahora bien, es preciso indicar que, el solo hecho de abandonar el Ecuador, independientemente de las razones y las formas, implica para las y los ecuatorianos, por este solo hecho, una situación compleja por las circunstancias que esto conlleva, por ejemplo: desarraigo familiar, adaptabilidad a culturas distintas, dificultad del idioma, incertidumbre laboral y económica, situaciones laborales desfavorables, entre otros aspectos.

Esta Comisión en anteriores períodos, en el contexto del tratamiento del Proyecto de Ley Orgánica Reformatoria a la Ley Orgánica de Movilidad Humana relacionado con la repatriación de cadáveres, estableció que:

En este marco de protección hacia los ecuatorianos en el extranjero, es importante considerar que la historia del Ecuador da cuenta de un flujo migratorio importante a lo largo del tiempo y evidencia que dichos flujos generan impactos sociales, políticos y económicos de particular relevancia en el Ecuador.

A lo dicho, además, se suma el hecho que, un porcentaje considerable de las personas que deciden migrar, lo hacen a través de procedimientos irregulares, situación que, *per se*, los convierte en sujetos que necesitan una protección especial, más aún si a esto se suma alguna de las condiciones de vulnerabilidad descritas en la Constitución o la Ley Orgánica de Movilidad Humana. Así el flujo migratorio en el Ecuador se ha incrementado y agravado durante la pandemia y pos-pandemia COVID-19. Al respecto, la Declaración de Nueva York para los Refugiados y Migrantes, adoptada en el 2016 por la Asamblea General de las Naciones Unidas, reconoce que los migrantes en situaciones de vulnerabilidad suelen tener necesidades específicas, las mismas que deben ser cubiertas de manera inmediata, a través de medidas eficaces y oportunas; así como, por medio de la ayuda de los servicios nacionales o consulares.

Por lo tanto, son las condiciones particulares por las que atraviesan los migrantes y las personas retornadas, las que han determinado una protección constitucional y/o legal especial hacia ellos y que ha desencadenado en el reconocimiento de derechos particulares y en la adopción de medidas legislativas favorables tendientes a atender a este sector vulnerable y sus familiares, en un contexto de igualdad material. No obstante, habida cuenta que las conquistas legales obtenidas hasta ahora no terminarían siendo suficientes, resulta necesario avanzar en esta protección y reforzamiento de sus derechos. Más aún, debe considerarse que, pese a las situaciones complejas que soportan las personas ecuatorianas en el extranjero, no es menos cierto que, las y los migrantes aportan de manera trascendental al crecimiento económico del país, a través del envío de remesas.

En definitiva, en razón de las distintas causas, consecuencias y dinámicas de la migración, se genera la necesidad de construir mecanismos de protección y asistencia, específicos, a los migrantes y sus familiares, siendo uno de estos mecanismos el reconocimiento amplio, adecuado, eficaz y materialmente realizable de sus derechos.

En este marco de ideas, la Constitución de la República reconoce, en el artículo 40, el derecho a migrar, siendo que, en razón de este derecho, ningún ser humano puede ser considerado como ilegal por su situación migratoria y por lo cual, se generan ciertas obligaciones para el Estado ecuatoriano respecto a las y los ecuatorianos en el exterior y sus familiares, entre estas: 1. Ofrecer asistencia ya sea que residan en el exterior o en el Ecuador; y, 2. Ofrecer atención, servicios de asesoría y protección integral para que puedan ejercer libremente sus derechos. De igual forma, en el artículo 338 *ibídem* se determina que “El Estado promoverá y protegerá el ahorro

interno como fuente de inversión productiva en el país. Asimismo, generará incentivos al retorno del ahorro y de los bienes de las personas migrantes, y para que el ahorro de las personas y de las diferentes unidades económicas se oriente hacia la inversión productiva de calidad”. En la misma línea, el artículo 393 ibídem establece que el Estado ecuatoriano velará por los derechos de las personas en movilidad humana y le corresponde diseñar, adoptar, ejecutar y evaluar políticas, programas, planes, proyectos y coordinar con otros Estados que trabajen en movilidad humana.

Por su parte, los “PRINCIPIOS INTERAMERICANOS SOBRE LOS DERECHOS HUMANOS DE TODAS LAS PERSONAS MIGRANTES, REFUGIADAS, APÁTRIDAS Y LAS VÍCTIMAS DE LA TRATA DE PERSONAS”, emitidos por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, en resolución 04/19, adoptada el 7 de diciembre de 2019, en el artículo 76 reconoce que “Toda persona independientemente de su situación migratoria, tiene derecho a regresar al Estado de su nacionalidad. Los Estados deben trabajar juntos para facilitar el retorno y la readmisión en condiciones de seguridad y dignidad sin discriminación por la modalidad de desplazamiento”; y, en el artículo 78 establece que “Todos los migrantes que retornan deben tener la posibilidad de llevar consigo sus bienes y efectos personales al Estado receptor y tiempo suficiente para recogerlos, así como acceso continuo a dichos bienes y efectos en el Estado de envío, con inclusión de fondos, acuerdos jurídicos previos, pensiones, seguridad social y otros beneficios gubernamentales”. Finalmente, en el artículo 80 ibídem se establece que los Estados de estancia y recepción deben coordinar medidas para garantizar que el retorno y la readmisión de los migrantes sean estrictamente legales, se lleven a cabo en condiciones de seguridad y dignidad, y que la reinserción sea sostenible, a fin de garantizar el pleno respeto y la protección de los derechos humanos de los retornados durante todo el proceso de retorno, incluidos, las oportunidades de empleo y préstamos para pequeñas empresas, así como la acreditación y la convalidación de créditos escolares, diplomas y certificaciones académicas, así como de títulos y capacidades profesionales con fines a la rápida reintegración académica y profesional de sus nacionales retornados al territorio de origen, incluyendo personas migrantes de su núcleo familiar”.

Por otra parte, debe considerarse que la propia Ley de Movilidad, contempla el principio de protección de las personas ecuatorianas en el exterior (artículo 2), en razón del cual, el Estado ecuatoriano debe promover 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 y velar por el respeto y reconocimiento de los derechos humanos de la comunidad ecuatoriana en el exterior, mediante acciones diplomáticas ante otros Estados. De igual forma, la mencionada Ley, al establecer sus finalidades (artículo 4 numeral 1) señala dentro éstas: “Desarrollar y regular el ejercicio de los derechos y obligaciones de las personas en movilidad humana”.

En este sentido, el proyecto normativo, por un lado, toma nota de las condiciones propias de los migrantes, de sus demandas y de las dinámicas propias del flujo migratorio; y, por otra parte, se corresponde con la protección constitucional diferenciada que debe el Estado ecuatoriano a sus migrantes y sus familiares, con

las normas contenidas en los antes mencionados instrumentos internacionales y con los propios mandatos contenidos en la actual Ley Orgánica de Movilidad Humana.

En este sentido, la propuesta de Ley contiene 12 artículos, 2 Disposiciones Generales, 2 Disposiciones Transitorias, 1 Disposición Reformativa y 1 Disposición Final. Así, el artículo 1 (que sustituye al artículo 6) desarrolla lo referente al envío y recepción de remesas incluyendo que las mismas permitirán justificar sus ingresos para acceder a cualquier tipo de crédito en las entidades del sistema financiero en el Ecuador. El artículo 2 (que sustituye el artículo 9), desarrolla el derecho a la información, destacando que las personas ecuatorianas en el exterior serán informadas, a través de los distintos medios de comunicación con las que cuente el Estado de sus obligaciones, derechos y oportunidades. El artículo 3 (que sustituye al artículo 12) referente al acceso a la justicia, incluye un inciso en el que se determina que cuando las y los ecuatorianos en el exterior accedan a la justicia, las autoridades permitirán el uso de plataformas tecnológicas de comunicación, además que se promoverá el uso de métodos alternativos de resolución de conflictos. El artículo 4 (que agrega un inciso al artículo 13), agrega que los derechos establecidos en los párrafos anteriores se procurarán ejecutar de manera telemática.

El artículo 5 (que sustituye el artículo 15) amplía la configuración respecto al derecho de envío de bienes, en cuanto a la superación de número de envíos dentro de un año, a partir de los cuales se debe ejercitar las acciones de control y verificación. El artículo 6 (que sustituye el inciso primero del artículo 16) desarrolla el derecho a los servicios de registro civil e identidad, incluyendo que los servicios se prestarán a través de las plataformas virtuales. El artículo 7 (que sustituye el artículo 27A) desarrolla el derecho a la vivienda. El artículo 8 (que sustituye el artículo 29) incluye en la protección del derecho a la inserción educativa la necesidad de que el ejercicio del derecho se genere en igualdad de condiciones. El artículo 9 (que reforma el artículo 36) genera dos cambios puntuales, permite la importación de vehículos (exentos de tributos) cuyo modelo sea de hasta 5 años anteriores a la importación.

El artículo 10 (que sustituye el artículo 34) desarrolla el derecho de acceso al sistema financiero. El artículo 11 (que sustituye el artículo 38) permite facilitar la obtención del certificado de migrante retornado por parte de los ecuatorianos que buscan establecerse nuevamente en el país, estableciendo que no solamente sea el ente rector de movilidad humana quienes otorguen el mismo, sino también las delegaciones consulares del Estado ecuatoriano.

El artículo 12 (que sustituye el artículo 41) amplía los plazos para acceder a los beneficios por parte de las personas retornadas de 36 a 60 meses.

Las Disposiciones Generales establecen que: i) la Junta de Política y Regulación Financiera regulará segmentos de crédito con tasas preferenciales (OCTAVA SÉPTIMA); y que ii) el Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana debe implementar los mecanismos necesarios para la difusión y promoción de derechos y beneficios de los ecuatorianos residentes en el exterior (NOVENA).

Las Disposiciones Transitorias determina la necesidad de que las instituciones competentes en el plazo de 180 días, revisen la normativa reglamentaria o secundaria, según corresponda, y de ser necesario realicen las modificaciones pertinentes, a efectos de asegurar la plena vigencia de las normas reformadas; además que el Consejo de la Judicatura en el plazo de 180 días dicte la normativa que garantice el acceso a servicios de mediación en línea, así como la promoción de este servicio para las personas migrantes.

En cuanto a las Disposiciones Reformatorias, se incluye una reforma al artículo 84 de la Ley Orgánica de Servicio Exterior, encaminada a disminuir el límite de edad para el ejercicio de la dignidad prevista en la norma en mención.

Por último, la Disposición Final establece que “La presente Ley entrará en vigencia a partir de su publicación en el Registro Oficial”.

5.2. Análisis del contenido del Proyecto de Ley

A. Artículo 1 del Proyecto de Ley que sustituye el artículo 6

El artículo 1 del Proyecto de Ley propone una reforma al artículo 6 de la Ley de Movilidad (derecho al envío y recepción de remesas). Así, la reforma que se propone, parte del hecho de considerar que, si bien la norma del actual artículo 6 reconoce el derecho al envío y recepción de remesas, sin embargo, tal derecho -se agota en la sola posibilidad de envío- empero, no se le reconoce otros efectos o, dicho de otra forma, no se prevé la posibilidad que el historial de envío de remesas pueda tener otras consecuencias jurídicas, especialmente, en lo que respecta al acceso a los servicios del sistema financiero.

Así pues, las personas migrantes, en algunos casos, pese a que cuentan con ingresos suficientes en el extranjero y que gran parte de los mismos son remitidos al Ecuador (contribuyendo al crecimiento económico del país), lo cual, les permitiría justificar su capacidad de pago, se ven imposibilitados de acceder a créditos en el Ecuador, debido a que dichos ingresos no se consideran conforme a las exigencias nacionales para el otorgamiento de créditos. De esta forma, la reforma se hace cargo de esta situación problemática para las personas migrantes y plantea la posibilidad que el historial de remesas sea considerado como una justificación de ingresos.

De esta manera, la reforma al derecho de envío y recepción de remesas, está destinada a ampliar el contenido y los efectos de este derecho -otorgándole un efecto útil- en lo que respecta al acceso al sistema financiero.

CUADRO No. 17

Artículo 6 de la Ley Orgánica de Movilidad Humana vigente	Propuesta de reforma del artículo 6

<p>Art. 6.- Derecho al envío y la recepción de remesas.- Las personas ecuatorianas en el exterior y sus familiares tienen derecho a transferir sus ingresos y ahorros de origen ilícito al territorio ecuatoriano para el sustento, emprendimiento, desarrollo familiar u otras actividades.</p> <p>El Estado creará los mecanismos necesarios para facilitar el envío y recepción de remesas, así como los incentivos para el desarrollo de los proyectos productivos.</p>	<p>Art. 6.- Derecho al envío y la recepción de remesas.- Las personas ecuatorianas en el exterior y sus familiares tienen derecho a transferir sus ingresos y ahorros de origen ilícito al territorio ecuatoriano para el sustento, emprendimiento, desarrollo familiar u otras actividades.</p> <p>El Estado creará los mecanismos necesarios para facilitar el envío y recepción de remesas, así como los incentivos para el desarrollo de los proyectos productivos.</p> <p>Las remesas enviadas desde el extranjero por parte de los migrantes a sus familias permitirán justificar sus ingresos para acceder a cualquier tipo de crédito en las entidades del sistema financiero en el Ecuador, información que podrá ser considerada por los servicios de referencias crediticias.</p>
--	--

B. Artículo 2 del Proyecto de Ley que sustituye el artículo 9 de la Ley

El artículo 9 de la Ley Orgánica de Movilidad Humana consagra el derecho a la información estableciendo que las personas ecuatorianas en el exterior serán informadas sobre los derechos que les asisten según la condición de movilidad en la que se encuentran y sobre los requisitos y trámites necesarios para el ejercicio de los mismos.

El derecho a la información se encuentra consagrado en el artículo 18 de la Constitución de la República en el que se determina que:

- Art. 18.- Todas las personas, en forma individual o colectiva, tienen derecho a:
1. Buscar, recibir, intercambiar, producir y difundir información veraz, verificada, oportuna, contextualizada, plural, sin censura previa acerca de los hechos, acontecimientos y procesos de interés general, y con responsabilidad ulterior.
 2. Acceder libremente a la información generada en entidades públicas, o en las privadas que manejen fondos del Estado o realicen funciones públicas. No existirá reserva de información excepto en los casos expresamente establecidos en la ley. En caso de violación a los derechos humanos, ninguna entidad pública negará la información.

De forma general, el derecho a la información es un derecho de toda persona que busca garantizar que se reciba, intercambie, difunda información. Este derecho si bien, es un derecho reconocido de forma general a todas las personas, en el caso del derecho a la información previsto en la Ley Orgánica de Movilidad Humana, se busca garantizar que las personas en el exterior sean informadas de todos sus derechos, a fin de que los puedan ejercer y exigir.

En este escenario, la reforma busca aclarar el derecho, estableciendo que las personas ecuatorianas en el exterior serán informadas, a través de los distintos medios de comunicación con los que cuente el Estado, de sus obligaciones, derechos y oportunidades, sin perjuicio de la condición en que se encuentren, conforme se demuestra a continuación:

CUADRO No. 18

Artículo 9 de la Ley Orgánica de Movilidad Humana vigente	Propuesta de reforma del artículo 9
Art. 9.- Derecho a la información.- Las personas ecuatorianas en el exterior serán informadas sobre los derechos que les asisten según la condición de movilidad en la que se encuentren y sobre los requisitos y trámites necesarios para el ejercicio de los mismos.	Art. 9.- Derecho a la información.- Las personas ecuatorianas en el exterior serán informadas, a través de los distintos medios de comunicación con los que cuente el Estado, de sus: obligaciones, derechos y oportunidades sin perjuicio de la situación o condición migratoria en la que se encuentran.

C. Artículo 3 del Proyecto de Ley que sustituye el artículo 12 de la Ley Orgánica de Movilidad Humana

El artículo 12 de la Ley Orgánica de Movilidad Humana vigente desarrolla el derecho de asistencia judicial y acceso a la justicia, estableciendo que las personas ecuatorianas en el exterior tienen derecho a que el Estado ecuatoriano, vele por el cumplimiento de las garantías del debido proceso en igualdad de condiciones que los nacionales del Estado receptor, estableciendo además que en casos excepcionales, cuando se ha producido vulneración a derechos, que no cuenten con recursos económicos, el Estado podrá brindar asistencia legal y acompañamiento.

Para ello, la norma vigente prevé que el Estado ecuatoriano actuará a través de la Defensoría Pública, en coordinación con otros mecanismos de la Función Judicial.

La propuesta normativa busca aclarar este artículo, incluyendo un inciso través del cual se establezca el uso de plataformas tecnológicas para garantizar este acceso a la justicia, y por otra parte promover el uso de métodos alternativos de solución de conflictos.

En este escenario, se busca garantizar a las personas ecuatorianas en el exterior el ejercicio del derecho constitucional a la tutela judicial efectiva establecido en el artículo 75 de la Constitución de la República que prevé: *“Toda persona tiene derecho al acceso gratuito a la justicia y a la tutela efectiva, imparcial y expedita de sus derechos e intereses, con sujeción a los principios de inmediación y celeridad; en ningún caso quedará en indefensión. El incumplimiento de las resoluciones judiciales será sancionado por la ley”*.

El ejercicio del derecho a la tutela judicial efectiva se garantiza a través de la reforma planteada por cuanto se permite brindar mayores facilidades para que las personas

ecuatorianas en el exterior, en los casos que correspondan accedan a la justicia y ejerzan sus derechos durante todas las etapas del proceso, sin necesidad de que tengan que trasladarse a las embajadas o consulados.

De acuerdo a lo propuesto en el artículo 16 del proyecto del ex As. Angel Maita y disposición transitoria segunda, se propone la garantía por parte del Estado de los métodos alternativos de solución de conflictos para los ecuatorianos y ecuatorianas residentes en el extranjero.

En este sentido, es primordial señalar que la Constitución de la República establece en el artículo 190, a la mediación y otros procedimientos alternativos para la solución de conflictos, indicando específicamente que estos se aplicarán con sujeción a la ley y en las materias que por su naturaleza se pueda transigir.

Por lo que, resulta pertinente en esta reforma de carácter legal, acoger lo propuesto por el ex As. Angel Maita, al ser un avance significativo en el fomento de los métodos alternativos de solución de conflictos, permitiendo que éstos puedan ser realizados en línea, y de esta manera; ampliar la posibilidad de la utilización de los mismos, coadyuvando a evitar la saturación dentro de los procesos judiciales en la Función Judicial, y a la vez obtener soluciones legalmente válidas, eficientes y céleres.

Por lo expuesto, la propuesta es la siguiente:

CUADRO No. 19

Artículo 12 de la Ley Orgánica de Movilidad Humana vigente	Propuesta de reforma del artículo 12
<p>Art. 12.- Derecho de asistencia judicial y acceso a la justicia ecuatoriana.- Las personas ecuatorianas en el exterior tienen derecho a que el Estado ecuatoriano, vele por el cumplimiento de las garantías del debido proceso en igualdad de condiciones que los nacionales del Estado receptor.</p> <p>En casos excepcionales, cuando se ha producido vulneración de derechos humanos de una persona o de un grupo de personas ecuatorianas, que no cuenten con recursos económicos, de conformidad con el resultado o calificación del informe socioeconómico correspondiente, el Estado podrá brindar asistencia legal y acompañamiento durante el proceso judicial, de conformidad con lo previsto en el Reglamento de esta Ley.</p> <p>De conformidad a lo establecido en la Constitución de la República y la normativa interna, el Estado ecuatoriano a través de la Defensoría Pública, en coordinación con otros órganos de la Función Judicial, establecerá mecanismos para que las personas</p>	<p>Art. 12.- Derecho de asistencia judicial y acceso a la justicia ecuatoriana.- Las personas ecuatorianas en el exterior tienen derecho a que el Estado ecuatoriano, vele por el cumplimiento de las garantías del debido proceso en igualdad de condiciones que los nacionales del Estado receptor.</p> <p>En casos excepcionales, cuando se ha producido vulneración de derechos humanos de una persona o de un grupo de personas ecuatorianas, que no cuenten con recursos económicos, de conformidad con el resultado o calificación del informe socioeconómico correspondiente, el Estado podrá brindar asistencia legal y acompañamiento durante el proceso judicial, de conformidad con lo previsto en el Reglamento de esta Ley.</p> <p>De conformidad a lo establecido en la Constitución de la República y la normativa interna, el Estado ecuatoriano a través de la Defensoría Pública, en coordinación con otros órganos de la Función Judicial, establecerá mecanismos para que las personas</p>

<p>ecuatorianas se encuentren en el exterior puedan acceder al sistema judicial ecuatoriano a través de servicios de asesoría y protección jurídica.</p>	<p>ecuatorianas se encuentren en el exterior puedan acceder al sistema judicial ecuatoriano a través de servicios de asesoría y protección jurídica.</p> <p>El Estado promoverá que los ecuatorianos y ecuatorianas residentes en el extranjero accedan a métodos alternativos de solución de conflictos, para lo cual, el Consejo de la Judicatura establecerá los mecanismos adecuados a fin de que los Centros de Mediación y Arbitraje puedan brindar éste servicio en línea.</p> <p>Cuando las y los ecuatorianos en el exterior accedan a la justicia ecuatoriana desde otro país, las autoridades jurisdiccionales permitirán el uso de plataformas tecnológicas de comunicación para las diferentes etapas procesales, evitando movilizaciones innecesarias hacia los consulados o embajadas.</p>
--	---

D. Artículo 4 que agrega un inciso al final del artículo 13

El artículo 13 de la Ley Orgánica de Movilidad Humana desarrolla el derecho a la participación política, estableciendo que las personas ecuatorianas en el exterior tienen derecho a la participación democrática, organización política en los diferentes procesos electorales, al voto facultativo, a elegir al Presidente y Vicepresidente de la República, asambleístas nacionales y asambleístas de la circunscripción por el exterior y miembros del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social o quien haga sus veces; y, a ser elegidos de conformidad con la Ley. La facultad discrecional respecto de los métodos telemáticos recae en el Consejo Nacional Electoral acorde al art. 113 de la Ley Orgánica Electoral (Código de la Democracia), por lo que una norma específica respecto a los migrantes o personas en movilidad humana permitiría garantizar el voto telemático y el acceso a la votación.

Además prevé que las y los ecuatorianos en el exterior tienen derecho a incidir en las decisiones y políticas públicas, y a participar en el control social de las entidades públicas.

El proyecto de Ley incorpora un inciso al artículo 13, a fin de establecer que los derechos reconocidos en el artículo 13 se procuren ejecutar de manera telemática.

Es importante precisar que el artículo 113 del Código de la Democracia incorpora al voto telemático, determinando:

Art. 113.- El Consejo Nacional Electoral podrá decidir la utilización de métodos electrónicos o telemáticos de votación y escrutinio en forma total o parcial, para las

diferentes elecciones previstas en esta Ley. En este caso introducirá modificaciones a su normativa de acuerdo al desarrollo de la tecnología. A fin de promover y garantizar la mayor participación electoral de las personas ecuatorianas en el exterior, el Consejo Nacional Electoral, priorizará el empleo de métodos electrónicos o telemáticos de votación garantizando las seguridades y facilidades suficientes. Así mismo, podrá facilitar el voto anticipado por correspondencia, de conformidad con la normativa que dicte para el efecto y que garantice que el voto sea secreto y escrutado públicamente.

De esta forma, el proyecto de Ley busca incorporar tal conforme se encuentra establecido en el Código de la Democracia, el uso de mecanismos telemáticos.

Conforme a las reformas expuestas, se agrega el siguiente inciso al artículo 13:

CUADRO No. 20

Artículo 13 de la Ley Orgánica de Movilidad Humana vigente	Propuesta de reforma del artículo 13
<p>Art. 13.- Derechos de participación política.- Las personas ecuatorianas en el exterior tienen derecho a la participación democrática, organización política en los diferentes procesos electorales, al voto facultativo, a elegir al Presidente y Vicepresidente de la República, asambleístas nacionales y asambleístas de la circunscripción por el exterior y miembros del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social o quien haga sus veces; y, a ser elegidos de conformidad con la Ley. Podrán registrar o actualizar su domicilio electoral en las misiones diplomáticas u oficinas consulares, en la forma y dentro de los plazos establecidos por la autoridad electoral, la que simplificará los procesos de registro electoral, implementará campañas para el empadronamiento electoral y voto en el exterior, bajo la dirección del Consejo Nacional Electoral y de conformidad a la ley orgánica que regula la materia.</p> <p>Las y los ecuatorianos en el exterior tienen derecho a incidir en las decisiones y políticas públicas, y a participar en el control social de las entidades, organismos y funcionarios públicos, al tenor de lo dispuesto en la legislación electoral y en la de participación ciudadana.</p>	<p>Art. 13.- Derechos de participación política.- Las personas ecuatorianas en el exterior tienen derecho a la participación democrática, organización política en los diferentes procesos electorales, al voto facultativo, a elegir al Presidente y Vicepresidente de la República, asambleístas nacionales y asambleístas de la circunscripción por el exterior y miembros del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social o quien haga sus veces; y, a ser elegidos de conformidad con la Ley. Podrán registrar o actualizar su domicilio electoral en las misiones diplomáticas u oficinas consulares, en la forma y dentro de los plazos establecidos por la autoridad electoral, la que simplificará los procesos de registro electoral, implementará campañas para el empadronamiento electoral y voto en el exterior, bajo la dirección del Consejo Nacional Electoral y de conformidad a la ley orgánica que regula la materia.</p> <p>Las y los ecuatorianos en el exterior tienen derecho a incidir en las decisiones y políticas públicas, y a participar en el control social de las entidades, organismos y funcionarios públicos, al tenor de lo dispuesto en la legislación electoral y en la de participación ciudadana.</p> <p>Los derechos establecidos en los párrafos anteriores se garantizarán de manera telemática.</p>

E. Artículo 5 del Proyecto de Ley que sustituye al artículo 15 de la Ley Orgánica de Movilidad Humana

La propuesta normativa al artículo 15 de la Ley Orgánica de Movilidad Humana vigente, propone el hecho que, los mecanismos de seguimiento y control, que corresponde activar al Servicio Nacional de Aduanas en aras de velar por el correcto ejercicio de este derecho, se activen cuando el número de paquetes enviados por la misma persona supere, **ya no los 24 en un año tal como consta en la actual Ley, sino los 36 en un año.**

En definitiva, la reforma propuesta toma nota que el derecho al envío de bienes constituye un beneficio específico para las personas migrantes, en razón de su condición y como forma de sopesar o compensar las situaciones complejas por las que atraviesa dicha persona en el extranjero; derecho que se cimenta en el principio de solidaridad, en la medida que, a partir del envío de bienes se posibilita que los familiares de la persona migrante disfruten de ciertas condiciones o aspectos elementales de la vida cotidiana -vestimenta, por ejemplo- y a la par satisfagan sus necesidades conforme a la naturaleza de los bienes enviados, ello, a su vez, permite la satisfacción de otros derechos -como la educación, por ejemplo-; bienes que, dicho sea de paso, probablemente, no puedan ser adquiridos o adquiridos a precios excesivos en el Ecuador.

Es importante precisar que la propuesta normativa presentada inicialmente buscaba además de ampliar el número mínimo de paquetes sujetos a control, además buscaba eliminar la limitación al envío a bienes de uso exclusivo para familias, y dejarlo abierto a bienes de uso personal, sin embargo, en las mesas técnicas desarrolladas con el objeto de discutir el proyecto de Ley se observó que esto podría dar lugar al uso de este derecho como un negocio que evada incluso el pago de impuestos, y no como un derecho de las y los ecuatorianos en el exterior de enviar bienes a su núcleo familiar, es decir que se pierda la esencia del derecho.

Por esta razón, se resuelve acoger la propuesta normativa únicamente en lo referente al límite de paquetes sujetos a control.

CUADRO No. 21

Artículo 15 de la Ley Orgánica de Movilidad Humana vigente	Propuesta de reforma del artículo 15
Art. 15.- Derecho al envío de bienes.- Las personas ecuatorianas en el exterior tienen derecho a que el Estado ecuatoriano garantice la exención de aranceles y el establecimiento de servicios especializados para el envío de paquetería que contenga bienes de uso para el número familiar radicado en el Ecuador, siempre que el peso sea igual o menor a los cuatro kilogramos por paquete y el valor FOB	Art. 15.- Derecho al envío de bienes.- Las personas ecuatorianas en el exterior tienen derecho a que el Estado ecuatoriano garantice la exención de aranceles y el establecimiento de servicios especializados para el envío de paquetería que contenga bienes de uso para el número familiar radicado en el Ecuador, siempre que el peso sea igual o menor a los cuatro kilogramos por paquete y el valor FOB

<p>sea menor o igual a un salario básico unificado, sin límite en el número de envíos.</p> <p>Este derecho será reconocido en los envíos que realicen migrantes ecuatorianos residentes en el extranjero que se hayan registrado para el efecto en los consulados o representaciones diplomáticas ecuatorianas.</p> <p>Sin perjuicio de los mecanismos generales de control y verificación aduanera, el Servicio Nacional de Aduanas del Ecuador, mediante reglamentación interna, instrumentará acciones de seguimiento y control para el correcto ejercicio de este derecho cuando el número de paquetes enviados por la misma persona supere los veinticuatro (24) en un año.</p>	<p>sea menor o igual a un salario básico unificado, sin límite en el número de envíos.</p> <p>Este derecho será reconocido en los envíos que realicen migrantes ecuatorianos residentes en el extranjero que se hayan registrado para el efecto en los consulados o representaciones diplomáticas ecuatorianas.</p> <p>Sin perjuicio de los mecanismos generales de control y verificación aduanera, el Servicio Nacional de Aduanas del Ecuador, mediante reglamentación interna, instrumentará acciones de seguimiento y control para el correcto ejercicio de este derecho cuando el número de paquetes enviados por la misma persona supere los treinta y seis (36) en un año.</p>
--	---

F. Artículo 6 del proyecto de Ley que sustituye el inciso primero del artículo 16 de la Ley Orgánica de Movilidad Humana

La propuesta normativa busca incluir el uso de medios tecnológicos para recibir los servicios de registro civil y gestión de la identidad, por cuanto el artículo vigente establece en su primer inciso que “Las personas ecuatorianas en exterior tienen derecho a recibir en las misiones diplomáticas u oficinas consulares los siguientes servicios de registro civil y gestión de la identidad (...)”.

Del texto de la norma vigente, se observa que se establece que estos servicios se prestarán a través de misiones diplomáticas u oficinas consulares, lo cual genera una inmovilización innecesaria, en atención a que muchos de estos servicios se pueden gestionar directamente a través de las plataformas virtuales del registro civil, según sea el caso.

En este escenario se sustituye el primer inciso del artículo 16 y se incluye la expresión de “representaciones consulares o plataformas virtuales del registro civil, según sea el caso”.

La propuesta inicial presentada por el ex Asambleísta Elías Jachero, proponía incluir la expresión “oficinas del registro civil en el extranjero”. No obstante, del análisis realizado en las mesas técnicas celebradas en el marco de la discusión del presente proyecto de Ley, se observó que no existen oficinas del registro civil en el exterior, además de que no es posible crearlas a través de Ley por cuanto, no es una institución reconocida en la Convención de Viena de Relaciones Consulares.

En consecuencia, evidenciando que las plataformas tecnológicas del registro civil presentan algunos servicios, se incluye el uso de las mismas, tal como consta en el siguiente articulado:

CUADRO No. 22

Artículo 16 de la Ley Orgánica de Movilidad Humana vigente	Propuesta de reforma del artículo 16
<p>Art. 16.- Derecho a los servicios de registro civil e identidad.- Las personas ecuatorianas en exterior tienen derecho a recibir en las misiones diplomáticas u oficinas consulares los siguientes servicios de registro civil y gestión de la identidad:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1.Inscribir nacimientos, matrimonios y defunciones ocurridos en el exterior; 2.Obener cédula de ciudadanía, pasaporte y renovación de los mismos; y, 3.Las demás previstas por la ley de la materia y en el reglamento de esta Ley. 	<p>Art. 16.- Derecho a los servicios de registro civil e identidad.- Las personas ecuatorianas en el exterior tienen derecho a recibir en las misiones diplomáticas, representaciones consulares o plataformas virtuales del registro civil, según sea el caso, los siguientes servicios de registro civil y gestión de la identidad:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1.Inscribir nacimientos, matrimonios y defunciones ocurridos en el exterior; 2.Obener cédula de ciudadanía, pasaporte y renovación de los mismos; y, 3.Las demás previstas por la ley de la materia y en el reglamento de esta Ley.

G. Artículo 7 del proyecto de Ley que sustituye el artículo 27A de la Ley

La propuesta normativa busca agregar la expresión “de conformidad con lo previsto en la Ley de la materia”, a fin de dotar de mayor seguridad jurídica y efectividad al artículo 27A de la Ley Orgánica de Movilidad Humana vigente, por cuanto actualmente se prevé que las y los ciudadanos que retornan al territorio nacional, tienen derecho a acceder a una vivienda de conformidad con las políticas públicas que establezca el ente rector en materia de vivienda, para lo cual es importante que la Ley que regula lo referente al ejercicio de la vivienda sea aplicada para el ejercicio de este derecho.

Es importante precisar que el derecho a la vivienda adecuada y digna se encuentra reconocido en el artículo 30 de la Constitución que prevé: *“Las personas tienen derecho a un hábitat seguro y saludable, y a una vivienda adecuada y digna, con independencia de su situación social y económica”*.

Al respecto, la Corte Constitucional del Ecuador en la sentencia No. 146-14-SEP-CC estableció las obligaciones del Estado para la protección del derecho, determinando entre ellas, a la obligación de prestación, la cual fue desarrollada de la siguiente forma:

La prestación, aquella que guarda relación a la accesibilidad de este derecho por parte del Estado, mediante la implementación de programas de vivienda, proyectos o en definitiva, políticas públicas que garanticen su acceso, particularmente a aquellos grupos poblacionales que por su situación socioeconómica lo requiere en mayor medida.

En este sentido, la garantía de prestación no debe ser asociada restrictiva y únicamente con la dotación de una vivienda, sino además se debe considerar que dependiendo de cada caso, esta garantía requerirá de diversas manifestaciones, como por ejemplo el establecimiento de regulaciones habitacionales, políticas de arrendamiento, prestación de servicios públicos, y en fin, la implementación de condiciones adecuadas cuyo objetivo sea lograr, en la mayor medida posible, no solo

que las personas cuenten con una vivienda, sino además que esta vivienda sea adecuada y digna, conforme lo determinado en la Constitución de la República.

De esta forma, considerando que el artículo 11 numeral 8 de la Constitución establece que los derechos se desarrollarán progresivamente a través de las leyes, la jurisprudencia y las políticas públicas, la ley de la materia deberá establecer el derecho de acceso a una vivienda digna. Por lo que, se propone:

CUADRO No. 23

Artículo 27A de la Ley Orgánica de Movilidad Humana vigente	Propuesta de reforma del artículo 27A
Art. 27.A.- Derecho de la vivienda.- Las y los ciudadanos ecuatorianos que retornan al territorio nacional, tienen derecho a acceder a una vivienda de conformidad con las políticas públicas que establezca el ente rector en materia de vivienda.	Artículo 27.A.- Derecho de la vivienda.- Las y los ciudadanos ecuatorianos que retornan al territorio nacional, tienen derecho a acceder a una vivienda de conformidad con las políticas públicas que establezca el ente rector en materia de vivienda, y de conformidad con lo previsto en la Ley de la materia.

H. Artículo 8 del proyecto de Ley que sustituye el artículo 29 de la Ley

El artículo 29 de la Ley Orgánica de Movilidad Humana desarrolla el derecho a la inserción educativa, estableciendo que las personas ecuatorianas retornadas tienen derecho a insertarse en el sistema de educación, en el nivel que le corresponda, estableciendo que la autoridad educativa garantizará el acceso, nivelación e integración de los estudiantes.

En este escenario, en aras de dotar de una mayor garantía a este derecho, y fortalecer la responsabilidad del Estado en la protección al mismo, se incluye la garantía de que el derecho se ejerza en igualdad de condiciones, conforme lo previsto en el artículo 11 numeral 2 y 66 numeral 4 de la Constitución de la República.

En este contexto, la reforma que se propone, al igual que lo analizado en los artículos previos, parte de la consideración que la regulación normativa actual del derecho (si bien constituye un avance) terminaría siendo insuficiente, razón por la que, se hace necesario dotar de mejor contenido al derecho, a efectos que este se torne en un derecho materialmente practicable sobre la base de las situaciones especiales por las que atraviesan las personas retornadas y que necesitan verse reflejadas a la hora de reconocer los derechos. Lo dicho entonces, hace necesario la construcción de un artículo que reconozca el derecho a la inserción educativa en los términos que resulte útil conforme a las consideraciones particulares de las personas retornadas.

De esta forma, la reforma del derecho al artículo 29 comporta una construcción normativa que amplía la dimensión del derecho, tal como se muestra en el siguiente cuadro comparativo:

CUADRO No. 24

Artículo 29 de la Ley Orgánica de Movilidad Humana vigente	Propuesta de reforma del artículo 29
<p>Art. 29.- Derecho a la inserción educativa.- Las personas ecuatorianas retornadas tienen derecho a insertarse en el sistema de educación, en el nivel que le corresponda. La autoridad educativa competente garantizará el acceso, nivelación e integración de los estudiantes de acuerdo con la normativa vigente.</p> <p>La autoridad educativa, deberá realizar el seguimiento psicopedagógico de la inserción educativa de las niñas, niños y adolescentes retornados, en los planteles públicos y privados del país.</p>	<p>Art. 29.- Derecho a la inserción educativa.- Las personas ecuatorianas retornadas tienen derecho en igualdad de condiciones a insertarse en el sistema de educación, en el nivel que le corresponda. La autoridad educativa competente garantizara el acceso, nivelación e integración de los estudiantes de acuerdo con la normativa vigente.</p> <p>La autoridad educativa, deberá realizar el seguimiento psicopedagógico de la inserción educativa de las niñas, niños y adolescentes retornados, en los planteles públicos y privados del país.</p>

I. Artículo 9 del proyecto de Ley que sustituye el artículo 36 de la Ley

Dentro del análisis de la Ley de Movilidad, uno de los nudos críticos que tuvo lugar en el tratamiento y debate del texto, fue el artículo 36 (derecho a la exención de tributos para la importación del menaje de casa, equipos de trabajo y vehículos), que de acuerdo a los Proyectos de Ley presentados, tanto por la asambleísta Mónica Palacios y el asambleísta Gustavo Mateus, se refieren a reformas distintas pero concordantes entre sí.

En este sentido, se ha identificado cuatro elementos modificatorios: i) incremento del valor de los vehículos a importar, ii) incremento del valor de las motocicletas a importar, iii) año de fabricación del vehículo, iv) eliminación de las sanciones que el artículo pueda generar, cada vez que la persona ecuatoriana retornada incumpla.

Respecto a los numerales i) y ii) sobre el incremento del valor del vehículo y la motocicleta, es fundamental observar dos consideraciones de carácter constitucional, la primera establecida en el artículo 135 de la Constitución, que es clara al indicar que sólo el Presidente de la República podrá presentar proyectos de ley que creen, modifiquen o supriman impuestos, aumenten el gasto público; y la segunda, en el artículo 301 ibídem que determina que sólo por iniciativa de la Función Ejecutiva y mediante ley sancionada por la Asamblea Nacional se podrá establecer, modificar, exonerar o extinguir impuestos.

De este modo, las reformas planteadas serían contrarias al mandato constitucional, por lo que no podrían ser acogidas en el texto reformativo, ya que, al incrementarse los precios de estos bienes, se incrementa, de igual manera, los valores que serían exonerados al momento de la importación del vehículo o motocicleta, como es el Impuesto al Valor Agregado (IVA) e Impuesto al Comercio Exterior (ICE), los mismos que sólo podrían ser exonerados o modificados por la Función Ejecutiva.

Respecto al numeral iii) sobre el año de fabricación del vehículo o motocicleta que será importada por la persona ecuatoriana retornada, se ha planteado dos propuestas, la primera que se modifique de cuatro a cinco años, y la segunda que se cambie a siete años. Por ello, es fundamental tener presente un elemento importante establecido en la Ley de Reforma Tributaria, en la cual se indica que para efectos del avalúo de los vehículos, se considerará una depreciación anual del veinte por ciento (20%), es así que, se podría interpretar que el valor de un vehículo se deprecia en un periodo de cinco años. De acuerdo a lo planteado anteriormente, el año de fabricación del vehículo debería responder al periodo en el que el valor del bien se deprecia conforme a la normativa vigente, es decir, el modelo del vehículo o motocicleta debe ser de los últimos cinco años anteriores al año de la aceptación de la declaración aduanera de importación.

De igual manera, dentro de las observaciones presentadas por los assembleístas, por escrito y dentro del debate en la CRIMH, en aras de beneficiar a las personas ecuatorianas retornadas, se plantea que se agregue una opción adicional, es decir que el bien importado puede corresponder a los últimos cinco años de fabricación o superar los cinco años pero no superar un máximo de recorrido.

En este orden de ideas, **la tercera modificación planteada en el artículo 36 se acoge modificándose, en primer lugar, de cuatro a cinco años el modelo de fabricación del vehículo y motocicleta; y, se agrega como una segunda opción para la importación, un máximo de recorrido del vehículo o motocicleta que estará establecido en el Reglamento de la Ley.**

Finalmente, el numeral iv) respecto a la eliminación de las sanciones, el artículo en análisis establece que el Reglamento de la Ley establecerá condiciones y requisitos adicionales que deberán ser cumplidos por las personas ecuatorianas retornadas que decidan importar su menaje de casa, equipo de trabajo y vehículo, para lo cual el incumplimiento de estos acarrearía ciertas sanciones administrativas que no están establecidas en la Ley.

De este modo, la propuesta de reforma consiste en eliminar este último inciso, donde consta de forma amplia la sanción que recibiría el migrante retornado que no cumpla

con lo establecido en el Reglamento de la Ley, inciso que se elimina conforme a la propuesta planteada en el Proyecto de Ley.

Conforme a las reformas expuestas, se modifica el tercer inciso y se elimina el último inciso del artículo 36, como se observa en el siguiente cuadro:

CUADRO No. 25

Artículo 36 de la Ley Orgánica de Movilidad Humana vigente	Propuesta de reforma del artículo 36
<p>Art. 36.- Derecho a la exención 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, los vehículos cuyo valor no exceda de ochenta salarios básicos del trabajador en general y las motocicletas que no excedan los veinte y cinco salarios básicos del trabajador en general, de las personas ecuatorianas que deciden retornar, con el ánimo de domiciliarse en el Ecuador, siempre que el año del modelo corresponda a los últimos cuatro años anteriores a la importación. El valor del vehículo y/o motocicleta con el cual se aplicará la exención, será el precio de adquisición del mismo. Este precio deberá ser justificado documentalmente en debida forma (...).</p> <p>El Reglamento de esta Ley establecerá las condiciones y requisitos para acogerse a los beneficios descritos en este artículo.</p> <p>En caso de incumplimiento se sancionará a la persona retornada, de conformidad con la Ley.</p>	<p>Art. 36.- Derecho a la exención 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, los vehículos cuyo valor no exceda de ochenta salarios básicos del trabajador en general y las motocicletas que no excedan los veinte y cinco salarios básicos del trabajador en general, de las personas ecuatorianas que deciden retornar, con el ánimo de domiciliarse en el Ecuador, siempre que el año del modelo corresponda a los últimos cinco años anteriores a la importación o cuando el vehículo pese a exceder los cinco años anteriores a la fabricación no supere el máximo de recorrido establecido en el Reglamento de la Ley.</p> <p>El valor del vehículo y/o motocicleta con el cual se aplicará la exención, será el precio de adquisición del mismo. Este precio deberá ser justificado documentalmente en debida forma (...).</p> <p>El Reglamento de esta Ley establecerá las condiciones y requisitos para acogerse a los beneficios descritos en este artículo.</p>

J. Artículo 10 del Proyecto de Ley que sustituye el artículo 34

El artículo 10 del Proyecto Normativo sustituye el artículo 34 de la Ley (derecho al acceso al sistema financiero). Este artículo, siguiendo la lógica de la reforma que se analiza, procura ampliar y desarrollar de mejor manera el derecho al acceso al

sistema financiero, siendo que, este artículo, conforme a lo expuesto en líneas anteriores, debe leerse en conexidad con el artículo 2 (reforma del derecho al envío y recepción de remesas).

En este orden de ideas, el artículo 10 está destinado a asegurar que las personas ecuatorianas retornadas accedan al sistema financiero nacional sin mayores limitaciones (más allá de las regulaciones financieras propias que resultan constitucionales, legales y razonables), sin que, la falta de historial crediticio (el cual, por obvias razones, es un registro con el que no cuentan las personas ecuatorianas retornadas al no haber permanecido en Ecuador y no haber obtenidos créditos en instituciones financieras nacionales), por sí solo, constituya el único argumento para negar el acceso, sino que, la falta de historial crediticio pueda subsanarse a partir de otros mecanismos que permitan a la o el ecuatoriano retornado justificar, tanto sus ingresos, como su solvencia o responsabilidad de pago, como por ejemplo, el historial de remesas que se norma en el artículo 2 del Proyecto Normativo.

Adicionalmente, este artículo precisa que el acceso al sistema financiero debe realizarse conforme a lo establecido por el órgano competente, esto es, la Junta de Política y Regulación Financiera.

Por lo tanto, la reforma que se propone: i) especifica el acceso al sistema financiero conforme a las regulaciones de la Junta de Política y Regulación Financiera; ii) determina que a fin de otorgar créditos, se podrá considerar la información de remesas, historial crediticio extranjero y demás documentos que puedan acreditar la responsabilidad de pago; y iii) se mantiene la regulación contenida en la norma reformada respecto a que en el caso de no justificar relación de dependencia o ingresos mensuales, se podrá garantizar el pago de la deuda con los bienes muebles o inmuebles del emprendimiento que realice la persona retornada, tal como se muestra en el cuadro comparativo que se expone a continuación:

CUADRO No. 26

Artículo 34 de la Ley Orgánica de Movilidad Humana vigente	Propuesta de reforma del artículo 34
<p>Art. 34.- Derecho al acceso al sistema financiero.- Las personas ecuatorianas retornadas tienen derecho al acceso al sistema financiero nacional, sus servicios y beneficios, para lo que el organismo rector del sistema financiero nacional emitirá las directrices necesarias.</p> <p>Las instituciones financieras públicas no exigirán el historial crediticio de la persona retornada para el otorgamiento de créditos, priorizando estos para proyectos de emprendimiento y de asociatividad.</p> <p>En el caso de no justificar relación de dependencia o ingresos mensuales, se</p>	<p>Art. 34.- Derecho al acceso al sistema financiero.- Las personas ecuatorianas retornadas tienen derecho al acceso al sistema financiero nacional, sus servicios y beneficios, conforme la regulación que la Junta de Política y Regulación Financiera emita para el efecto.</p> <p>Las entidades del sistema financiero nacional, para efectos de analizar el riesgo crediticio, no deberán exigir historial crediticio nacional y podrán considerar la información de remesas, historial crediticio extranjero y demás documentos que puedan acreditar la responsabilidad de pago.</p>

garantizará el pago de la deuda con los bienes muebles o inmuebles del emprendimiento que realice la persona retornada o a través del sistema de garantía crediticia previsto en la ley de la materia.	En el caso de no justificar relación de dependencia o ingresos mensuales, se podrá garantizar el pago de la deuda con los bienes muebles o inmuebles del emprendimiento que realice la persona retornada o a través del sistema de garantía crediticia previsto en la ley de la materia.
--	--

K. Artículo 11 del proyecto de Ley que sustituye el artículo 38 de la Ley

Una vez revisada la propuesta del As. Ángel Maita es necesario indicar que en su proyecto de ley, dentro de la propuesta establecida en el artículo 5 se busca facilitar la obtención del certificado de migrante retornado por parte de los ecuatorianos que buscan establecerse nuevamente en el país, estableciendo que no solamente sea el ente rector de movilidad humana quienes otorguen el mismo, sino también las delegaciones consulares del Estado ecuatoriano.

Sin embargo, considerando que el estatus de una persona migrante es precisamente variable y su movilidad es permanente, resulta propicio atender a esta particularidad. Por esta razón esta mesa legislativa, considera que es viable disponer que la autoridad de movilidad humana establezca estos servicios en línea para la obtención del certificado. Con esto, la persona ecuatoriana que lo requiera no se limitará tampoco a las oficinas consulares, sino que lo podrá realizar en cualquier lugar donde éste se encuentre.

CUADRO No. 27

Artículo 38 de la Ley Orgánica de Movilidad Humana vigente	Propuesta de reforma del artículo 38
<p>Art. 38.- Normas para reconocimiento del retornado.- La autoridad de movilidad humana emitirá la certificación de condición de retornado, según los procedimientos establecidos en esta Ley su reglamento.</p> <p>Ninguna otra entidad podrá verificar nuevamente el cumplimiento de los requisitos y los plazos de permanencia temporal requeridos para acreditar la calidad de retornado, con el fin de aplicar los derechos establecidos en esta Ley.</p>	<p>Art. 38.- Normas para reconocimiento del retornado.- La autoridad de movilidad humana emitirá la certificación de condición de retornado, según los procedimientos establecidos en esta Ley su reglamento.</p> <p>La autoridad de movilidad humana establecerá servicios en línea para la obtención de este certificado.</p> <p>Ninguna otra entidad podrá verificar nuevamente el cumplimiento de los requisitos y los plazos de permanencia temporal requeridos para acreditar la calidad de retornado, con el fin de aplicar los derechos establecidos en esta Ley.</p>

L. Artículo 12 del proyecto de Ley que sustituye el artículo 41 de la Ley

En el artículo 12 que reforma el artículo 41 de la Ley (duración de los beneficios para personas retornadas), existen dos propuestas, planteadas por la asambleísta Mónica Palacios y el asambleísta Gustavo Mateus, que tienen un mismo fin, incrementar el tiempo para presentar la solicitud de los beneficios de las personas ecuatorianas retornadas.

En este sentido, la primera propuesta formulada amplía el acceso de este derecho a un período de setenta y dos meses, mientras que la segunda a un periodo de sesenta meses. Sin embargo, al ser el presente artículo un nudo crítico, se ha considerado generar un nuevo texto con base en las dos propuestas, ya que es pertinente que las personas ecuatorianas retornadas que deseen solicitar estos beneficios (menaje de casa, menaje de trabajo y vehículo) puedan hacerlo de forma efectiva, para lo cual en aras de brindar mayores garantías, y permitir el ejercicio efectivo de sus derechos, se acoge la propuesta y se plantea como tiempo el de 60 meses.

Por lo expuesto, la propuesta modificatoria aprobada es la siguiente:

CUADRO No. 28

Artículo 41 de la Ley Orgánica de Movilidad Humana vigente	Propuesta de reforma del artículo 41
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 diez años. Las personas ecuatorianas retornadas podrán solicitar los beneficios hasta treinta y seis meses después de su regreso al territorio nacional.	“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 diez años. Las personas ecuatorianas retornadas podrán solicitar los beneficios hasta sesenta meses después de su regreso al territorio nacional” .

M. Disposiciones Generales

El Proyecto de Ley Orgánica de Movilidad Humana incorpora dos nuevas **Disposiciones Generales** (OCTAVA Y NOVENA), que responden a los proyectos reformativos presentados por los asambleístas.

La primera disposición que se agrega y que corresponde a la **disposición octava** en la Ley, ha tomado como elementos esenciales para su construcción los siguientes aspectos: i) El Banco del Pacífico al ser una institución financiera privada, aunque varios de sus accionistas sean públicos, sus fondos son privados y pertenecen a los depositantes, ii) al referirse al otorgamiento de créditos con tasas preferenciales, no le corresponde a un Banco Privado tal determinación, y iii) la propuesta no contempla los recursos económicos para dicho efecto.

Bajo estos elementos, y conforme a lo establecido en la normativa vigente, Código Orgánico Monetario y Financiero, se ha visto necesario que sea la Junta de Política y Regulación Financiera quien regule los segmentos de crédito con tasas preferenciales para ecuatorianos y ecuatorianas residentes en el exterior y migrantes retornados, y que estos estén orientados a la vivienda, fomento productivo y apoyo de nuevos emprendimientos en el Ecuador.

Respecto a la nueva **novena**, se ha visto pertinente establecer que el Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana, a través de sus misiones diplomáticas u oficinas consulares, de forma obligatoria, implemente mecanismos necesarios para la difusión y promoción de derechos y beneficios de las y los ecuatorianos que residan en un país extranjero. Adicionalmente, se ha contemplado en la disposición la necesidad de brindar las facilidades para que los ecuatorianos que se encuentran en el exterior puedan acceder a los programas del Estado.

N. Disposiciones Transitorias

Dentro de las **DISPOSICIONES TRANSITORIAS** se ha agregado la primera que responde a los proyectos reformativos presentados por la asambleísta Mónica Palacios y el asambleísta Henry Kronfle. Es así que, la disposición transitoria del presente proyecto de Ley, establece un plazo de ciento ochenta para que el Presidente de la República, la máxima autoridad del ente rector en materia de movilidad humana, la Junta de Política y Regulación Financiera, así como las demás autoridades competentes, revisen la normativa reglamentaria o secundaria referente a la materia que se está reformando en el Proyecto de Ley, a efectos de asegurar la aplicación eficiente de la Ley.

La segunda disposición transitoria se encamina a establecer que el Consejo de la Judicatura dentro del plazo de ciento ochenta días desde la aprobación de la presente ley, dictará la respectiva normativa que garantice el acceso a servicios de mediación en línea.

O. Disposiciones Reformativas

Antecedentes

Mediante memorando AN-LTJA-2024-0020-M, de 9 de febrero de 2024, el asambleísta Johnny Lavayen solicita al presidente de la Comisión Especializada Permanente de Relaciones Internacionales y Movilidad Humana, asambleísta Jonathan Parra la inclusión de una reforema a la Ley Orgánica del Servicio Exterior que sea incluida en el tratamiento de las reformas en consideración a la Ley Organica de Movilidad Humana, que se transcribe a continuación en su integralidad:

“Reciba un cordial saludo, en el marco de discusión que lleva nuestra Comisión referente al proyecto de Ley Orgánica Reformatoria a la Ley de Movilidad Humana, considero que es sustancial no solo centrarnos en las propuestas de reformas a favor de nuestros migrantes, sino incluso fortalecer el sistema institucional a través de la presencia de un sistema de servicio exterior consolidado, puesto que conforme lo prevé la Ley Orgánica de Servicio Exterior, el servicio exterior entre otros, asegura la defensa de los derechos.

En este escenario es indispensable contar con personas preparadas para ocupar los cargos a los que se refieren los artículos 81, 82, 83 y 84 de la Ley Orgánica de Servicio Exterior, de manera que su selección no se limite ni condiciones por la edad, sino más bien por la preparación y sus méritos obtenidos.

La Ley Orgánica de Servicio Exterior es una ley preconstitucional antigua por cuanto tiene aproximadamente 20 años, no adecuándose del todo a la realidad actual de nuestro país, dentro de la cual, nuestra juventud se ha destacado por su preparación y capacidad para adoptar decisiones correctas dentro de la gestión pública.

En este escenario, el artículo 84 de la norma ibídem plantea que para ocupar los cargos a los que se hace referencia en el artículo 82 excepcionalmente en casos de conveniencia para el país se podrá excepcionalmente prescindir de la aplicación de dicho artículo 82, y otorgarse nombramientos exclusivamente para los Jefes de Misiones Diplomáticas y de Consulados Generales.

Para ello, una de los requisitos es que la persona tenga 35 años, disposición que en la actualidad afectaría el derecho a la igualdad de otras personas de menor edad que cuenten con las cualidades para ejercer estos altos cargos y que por la limitante de la edad no lo puedan hacer.

En este escenario a fin de fortalecer nuestro servicio exterior, y que los mejores perfiles puedan ocupar los cargos de Jefes de Misiones Diplomáticas y Consulados Generales, considero necesario que a propósito de la reforma a la Ley Orgánica de Movilidad Humana que la Comisión se encuentra tramitando, considerando la búsqueda de un objetivo común como es la protección a derechos constitucionales, y en específico los de movilidad humana, que se introduzca una disposición reformativa a la Ley Orgánica de Servicio Exterior.

La propuesta de reforma plantea como edad mínima 26 años, debido a que en la actualidad el promedio de los ecuatorianos se gradúa a los 22 o 23 años, e inmediatamente empiezan a trabajar y por tanto a adquirir experiencia, con ello, la edad de 26 años es una edad promedio que permitirá el acceso a estos cargos de personal joven.

En consecuencia, señor Presidente, en mi calidad de Asambleísta miembro de esta mesa legislativa, y considerando la posibilidad de la Comisión de que en el debate de la Ley, se pueda incluir reformas que tengan que ver con el tema central, que en este caso es la protección de los derechos de movilidad humana a través del fortalecimiento del servicio exterior, presento la siguiente propuesta de disposición reformativa a ser incluida como parte de la Ley Reformativa a la Ley Orgánica de Movilidad Humana:

Propuesta de reforma al artículo 84 de la Ley Orgánica de Servicio Exterior a ser incluía en la Ley Reformativa a la Ley de Movilidad Humana

Disposición reformativa

Sustitúyase el segundo inciso del artículo 84 de la Ley Orgánica de Servicio Exterior por el siguiente:

“Las personas nombradas en virtud del párrafo precedente deben ser mayores de 26 años y además de reconocidos méritos. Para su nombramiento se deberá observar el equilibrio regional.”

Análisis de la solicitud de reforma

La Comisión Especializada Permanente de Relaciones Internacionales y Movilidad Humana considera que se debe priorizar la formación y capacidad de sus funcionarios independientemente de su edad. La participación de funcionarios de menor edad en puestos de relevancia dentro de las diferentes ramas del Estado fomenta la inclusión y representatividad democrática, dinamizando el accionar gubernamental y aportando conocimiento de vanguardia.

Así, la Legislación sobre discriminación por edad dentro del Convenio de la Organización Mundial del Trabajo (OMT) sobre la discriminación (empleo y ocupación) de 1958 (núm.111), insta a los Estados Miembros a declarar y aplicar una política nacional diseñada para promover la igualdad de oportunidades y de trato en materia de empleo y ocupación, con miras a eliminar cualquier discriminación por edad.

De la misma forma, la Comisión Europea sobre igualdad representa un importante reconocimiento del problema de la discriminación por edad.

Reconoce que tanto los trabajadores jóvenes como los mayores tienen derecho a la igualdad de edad. Tampoco se ocupa únicamente de garantizar la formalidad la igualdad, sino también la lucha contra las desventajas basadas en la edad y la defensa de los derechos básicos. Dentro de los parámetros de este enfoque general, la Comisión aplica un enfoque similar a la discriminación por edad que a otras formas de discriminación, prohibiendo la indiscriminación directa e indirecta, el acoso y los males asociados vinculados a la edad de una persona.

En esa línea, la Comisión Europea expresa que es difícil ver muchas circunstancias en las que una característica tan contundente y general como la edad sea necesaria como una auténtica exigencia profesional. Sin embargo, surge una cuestión importante: cuándo será posible utilizar la edad como indicador de otra cualidad o característica que es una característica ocupacional general para un trabajo en particular, o bien cuando el uso de la edad como indicador de esta manera para diferenciar entre individuos satisfará la prueba de justificación objetiva. El uso de la edad como indicador de características tales como incapacidad, mala salud o inmadurez será a menudo muy cuestionable.

Por esa razón, la Comisión Europea señala que todas estas cuestiones apuntan a la necesidad de que los Estados Miembros tomen en serio la discriminación por edad y estar preparados para llevar a cabo la evaluación integral de sus políticas y legislación que idealmente acompañen la incorporación efectiva a sus ordenamientos jurídicos nacionales.

Dentro de los principios para la protección de derechos humanos se encuentra el principio de igualdad y no discriminación. La Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) establece como medidas la eliminación de barreras jurídicas, institucionales y sociales. En este punto, la CEPAL exhorta a los Estados a revisar las políticas gubernamentales nacionales y locales para enmendar, derogar o anular las leyes y las disposiciones reglamentarias que tengan como consecuencia crear la discriminación por edad.

Concomitante con lo mencionado, es oportuno señalar que la Constitución en su artículo 66 reconoce y garantiza a las personas el derecho a la igualdad formal, igualdad material y no discriminación, por lo que establecer un limitante de edad para el ejercicio de un cargo diplomático, irrumpe lo establecido en la Constitución.

El Ecuador cuenta con una Ley Orgánica de Juventudes que tiene por objeto *“reconocer las particularidades de las y los jóvenes en el territorio nacional y la necesidad de establecer mecanismos complementarios a los ya existentes en el sistema jurídico, para promover el goce y ejercicio efectivo de sus derechos y garantizar el cumplimiento de sus deberes y obligaciones.”*

Así también dicha Ley garantiza el acceso a los derechos establecidos en la Constitución de la República e Instrumentos Internacionales de Derechos Humanos ratificados por el Ecuador.

Es oportuno mencionar que el principio de igualdad y no discriminación mencionada en la Ley Orgánica de Juventudes establece que las personas jóvenes recibirán del Estado una atención libre de discriminación, que permita consolidar y perpetuar su posición en la sociedad.

Así también la Constitución dispone que el pleno ejercicio de los derechos se debe regir, entre otros, por el principio de igualdad sin que nadie pueda ser discriminado por razones de etnia, lugar de nacimiento, edad. (...)

La Ley Orgánica del Servicio Exterior es una ley preconstitucional, la Constitución de la República del Ecuador del 2008, convirtió al Ecuador a un estado de derechos y justicia, buscando la igualdad entre sus ciudadanos y prohibiendo discriminaciones por cualquier motivo, incluyendo edad.

Dicha restricción se encontraba fundamentada en que la Constitución de 1998 establecía mínimos de edad para ejercer ciertos cargos públicos; tal es así los ministros debían tener 30 años, los Superintendentes debían tener 35 años y los miembros de la Comisión de Control Cívico de la Corrupción debían tener 45 años. Por lo tanto, el establecer un mínimo de edad para ejercer los cargos jefes de Misiones Diplomáticas y de Consulados Generales, iba de acuerdo con las Constitución de 1998.

Sumado aquello, el Pleno del Tribunal Constitucional, en ampliación argumentada del Caso No. 0043-2006-TC, el 26 de junio de 2007, resolvió que las facultades para designar a los funcionarios diplomáticos, se aplique a la totalidad de los cargos.

Sin embargo, tal como se mencionó previamente, la Constitución de la República del Ecuador de 2008, consagra como un derecho fundamental la igualdad y prohíbe la discriminación por edad. Tal es así, que elimina mínimos de edad para los cargos de ministros y superintendentes; inclusive señala que para ser asambleísta solo se requería la mayoría de edad.

Por lo expuesto, esta Comisión acoge parcialmente la propuesta realizada por el asambleísta Johnny Lavayen, sin embargo se propone que la edad para ocupar dicha dignidad sea de 30 años.

P. Disposición Final

Por último, la disposición final hace referencia a la entrada de vigencia de la Ley.

A través del presente cuadro se sintetizan las normas que componen el Proyecto Reformatorio:

LEY ORGÁNICA REFORMATORIA A LA LEY ORGÁNICA DE MOVILIDAD HUMANA (UNIFICADA)			
Artículo del Proyecto de Ley	Artículo que reforma	Descripción	Denominación
Artículo 1	Artículo 6	Modificar artículo	Derecho al envío y recepción de remesas
Artículo 2	Artículo 9	Modificar artículo	Derecho a la información
Artículo 3	Artículo 12	Modificar artículo	Derecho de asistencia judicial y acceso a la justicia ecuatoriana
Artículo 4	Artículo 13	Modificar artículo	Derechos de participación política
Artículo 5	Artículo 15	Modificar artículo	Derecho al envío de bienes
Artículo 6	Artículo 16	Modificar artículo	Derecho a los servicios de registro civil e identidad
Artículo 7	Artículo 27A	Modificar artículo	Derecho a la vivienda
Artículo 8	Artículo 29	Modificar artículo	Derecho a la inserción educativa
Artículo 9	Artículo 36	Modificar artículo	Derecho a la exención de tributos para la importación del menaje de casa, equipos de trabajo y vehículos.
Artículo 10	Artículo 34	Modificar artículo	Derecho al acceso al sistema financiero

Artículo 11	Artículo 38	Modificar artículo	Normas para reconocimiento del retornado
Artículo 12	Artículo 41	Modificar artículo	Duración de beneficios para personas retornadas
AGREGAR DOS NUEVAS DISPOSICIONES GENERALES (OCTAVA Y NOVENA)			
DISPOSICIONES TRANSITORIAS			
AGREGAR UNA NUEVA DISPOSICIÓN REFORMATORIA			
DISPOSICIÓN FINAL			

6. CONCLUSIONES

En razón del análisis realizado, se formulan las siguientes conclusiones:

- El Proyecto de de Ley cumple con los requisitos establecidos en los artículos 134 y 136 de la Constitución y el artículo 58 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa, es decir, se refiere a una sola materia y contiene una exposición de motivos, considerandos y articulado claro.
- El Proyecto Normativo tanto en lo formal como en lo material, responde y se ajusta a las normas constitucionales e instrumentos internacionales en materia de derechos humanos, en especial, en lo que respecta a la protección diferenciada que deben recibir las personas migrantes y la obligación de adoptar medidas que aseguren su retorno y la garantía de sus derechos.
- El Proyecto Normativo se construyó sobre la base de las necesidades y exigencias que demandan las personas migrantes y retornadas, en función de las condiciones y particularidades derivadas del éxodo migratorio. Así, el articulado es sensible frente a las dinámicas migratorias y en tal razón, procura ampliar el objeto y alcance de los derechos de las personas migrantes y retornadas, específicamente, los derechos de servicios de registro civil, a la vivienda, envío de bienes, inserción educativa, acceso al sistema financiero, exención de tributos para la importación del menaje de casa, equipos de trabajo y vehículos, así como la duración de beneficios para personas retornadas.
- El Proyecto Normativo incluye la definición de migración irregular, con la finalidad de dar mayor claridad a todo su articulado; en lo referente al derecho al envío y recepción de remesas, determina que las remesas permitirán justificar sus ingresos para acceder a cualquier tipo de crédito en las entidades del sistema financiero nacional; protege de forma más clara el

derecho a la información, especificando que las personas ecuatorianas en el exterior serán informadas, a través de los distintos medios de comunicación de sus derechos; incluye el uso de plataformas tecnológicas para el acceso a la justicia, así como establece que el Estado promoverá el acceso a métodos alternativos de solución de conflictos; así como el ejercicio del derecho a la participación política; en cuanto al derecho al envío de bienes, amplía el número mínimo de paquetes sujetos a control; establece el uso de plataformas digitales para ejercer el derecho a los servicios de registro civil e identidad según sea el caso; aclara la forma de ejercer el derecho a la vivienda; amplía la posibilidad de importación de vehículos (exentos de tributos); brinda mayor facilidades a las y los ecuatorianos en el exterior para obtener el certificado de migrante retornado; y amplía el tiempo de duración de los beneficios para personas retornadas pasando de 36 a 60 meses.

- Además el Proyecto incluye dos disposiciones generales, dos disposiciones transitorias y una disposición reformativa, que responden a dotar de mayor claridad a la Ley, y por otra parte fortalecer las relaciones diplomáticas y con ellos los servicios que se prestan en el exterior, a partir de la inclusión de reforma de uno de los Asambleístas que conforman la Comisión.
- El Proyecto de Ley permite dar cumplimiento a las obligaciones constitucionales a las que se encuentra obligada la Asamblea Nacional, esto es, garantizar el ejercicio de los derechos constitucionales sin discriminación alguna, el desarrollo progresivo de los derechos y la obligación de adecuar formal y materialmente las leyes a los derechos previstos en la Constitución y los tratados internacionales, en aras de garantizar la dignidad del ser humano y el derecho a la igualdad material.
- Dentro de la construcción y debate del articulado, a más de la participación de las y los asambleístas y sus equipos técnicos, se contó con la participación de funcionarios estatales y ciudadanía.
- Por lo tanto, el Proyecto de Ley, a más de respetar el procedimiento parlamentario, obedece al más amplio debate democrático y se sustenta en una construcción y un debate plural de ideas, posiciones y concepciones fácticas y jurídicas.

7. RECOMENDACIÓN

Sobre la base del análisis y conclusiones que anteceden, se recomienda que la CRIMH apruebe el presente informe y se remita el mismo al Presidente de la Asamblea Nacional, a fin que sea distribuido a las y los asambleístas por la Secretaría General, para que tenga lugar el trámite respectivo y el correspondiente debate parlamentario respecto al Proyecto de Ley Orgánica Reformativa a la Ley Orgánica de Movilidad Humana (unificado), a efectos de continuar con su trámite de aprobación conforme a la Ley Orgánica de la Función Legislativa.

8. RESOLUCIÓN

9. ASAMBLEÍSTA PONENTE

El ponente del Informe para Segundo Debate del “Proyecto de Ley Orgánica Reformativa a la Ley Orgánica de Movilidad Humana (unificado)”, será el asambleísta: Gustavo Mateus Acosta

10. NOMBRE Y FIRMA DE LAS Y LOS ASAMBLEÍSTAS QUE SUSCRIBEN EL INFORME.

AS. JONATHAN PARRA VILLACÍS
Presidente

AS. RAISA CORRAL ÁLAVA
Vicepresidenta

AS. CARLA CRUZ ZAMBRANO
ROSALES

AS. FAUSTO FERNÁNDEZ

AS. LUCÍA JARAMILLO ZURITA

AS. MARÍA FERNANDA JIMÉNEZ

AS. JOHNNY LAVAYEN TAMAYO

AS. GUSTAVO MATEUS ACOSTA

AS. RICARDO ULCUANGO FARINANGO



PROYECTO DE LEY

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

A lo largo de la historia y hasta la actualidad, la movilidad humana en nuestro país se ha registrado de manera notoria, tornándose cada vez más compleja, por lo que exige una mayor necesidad de atención y protección de los derechos de la población migrante, a través de procesos que fortalezcan y eleven al ser humano en diferentes aspectos para su supervivencia, sus medios de vida y dignidad.

La Constitución de la República reconoce el derecho de las personas a migrar, señalando que no se identificará ni se considerará a ningún ser humano como ilegal por su condición migratoria. Adicionalmente, se reconoce los derechos de las personas ecuatorianas en el exterior, cualquiera que sea su condición migratoria, a fin de que el Estado, a través de las entidades correspondientes, desarrolle acciones para el ejercicio pleno de sus derechos.

Es importante considerar que el flujo migratorio en el Ecuador genera impactos sociales, políticos y económicos de particular relevancia; es por ello que, como un detalle importante y que debe valorarse, es el hecho que las y los ecuatorianos en el extranjero, independientemente de su situación o condición migratoria, aportan de manera significativa al desarrollo y crecimiento económico del Ecuador, especialmente, en lo que respecta al envío de remesas. De esta manera, son las distintas causas, consecuencias y dinámicas de la migración, las que generan la necesidad de generar mecanismos de protección y asistencia, específicos, a los migrantes y sus familiares.

En la misma línea, la Constitución de la República e instrumentos internacionales en materia de derechos humanos establecen que el Estado debe velar por los derechos de las personas en movilidad humana mediante el diseño, adopción, ejecución y evaluación de políticas, programas, planes, proyectos.

Adicionalmente, la Constitución prevé que los derechos se desarrollarán de forma progresiva a través de las leyes, políticas públicas y jurisprudencia, por lo que es importante ampliar y aclarar el contenido de los derechos reconocidos en la Ley vigente a fin de garantizar su prestación.

Así también, la Constitución de la República del Ecuador garantiza a los ecuatorianos en el exterior los mismos derechos que a los ecuatorianos



residentes en el país. De esta forma, para garantizar los derechos, en un contexto de igualdad, el Estado debe adoptar medidas adecuadas al momento del regreso de las personas ecuatorianas, otorgándoles diversos incentivos o beneficios, entre ellos, los atinentes al traslado a la patria del menaje de casa, envío de bienes, la exoneración de aranceles y el acceso al sistema financiero, educación, vivienda, entre otros.

Por último, es importante señalar que, la pandemia del COVID 19 ha generado la congestión o rompimiento de cadenas de transporte, un costo elevado de fletes, nuevas restricciones en la economía mundial, así como la adopción de diversas medidas económicas a nivel global, lo cual ha evidenciado que el transporte del menaje de casa de los ecuatorianos residentes en el exterior hacia el Ecuador se ha complicado, encontrándose muchos de ellos impedidos de hacerlo dentro de los plazos que prevé la actual Ley Orgánica de Movilidad Humana, siendo que, el menaje de casa constituye un elemento patrimonial muy importante para los ecuatorianos que retornan al Ecuador y que permite el desarrollo de su vida y actividades posteriores. Por ello, se torna necesario adecuar la normativa a la nueva realidad mundial, a fin de garantizar los derechos de los ecuatorianos que retornan al país. Por otra parte, es necesario asegurar que la incorporación al sistema financiero de las personas retornadas pueda realizarse en un contexto amplio y a partir de beneficios específicos.

En definitiva, la normativa debe encaminarse a desarrollar los derechos de las y los ecuatorianos en el exterior, de manera que puedan ejercerlos de forma efectiva.

REPÚBLICA DEL ECAUDOR
ASAMBLEA NACIONAL
EL PLENO

CONSIDERANDO:

Que el artículo 40 de la Constitución de la República dispone: “Se reconoce a las personas el derecho a migrar. No se identificará ni se considerará a ningún ser humano como ilegal por su condición migratoria. El Estado, a través de las entidades correspondientes, desarrollará entre otras las siguientes acciones para el ejercicio de los derechos de las personas ecuatorianas en el exterior (...);”

Que el artículo 226 de la Constitución, ordena: “Las instituciones del Estado, sus organismos, dependencias, las servidoras o servidores



públicos y las personas que actúen en virtud de una potestad estatal ejercerán solamente las competencias y facultades que les sean atribuidas en la Constitución y la Ley. Tendrán el deber de coordinar acciones para el cumplimiento de sus fines y hacer efectivo el goce y ejercicio de los derechos reconocidos en la Constitución";

Que el artículo 227 de la Constitución de la República del Ecuador, prevé "La administración pública constituye un servicio a la colectividad que se rige por los principios de eficacia, eficiencia, calidad, jerarquía, desconcentración, descentralización, coordinación, participación, planificación, transparencia y evaluación";

Que el artículo 338 de la Constitución establece "El Estado promoverá y protegerá el ahorro interno como fuente de inversión productiva en el país. Asimismo, generará incentivos al retorno del ahorro y de los bienes de las personas migrantes, y para que el ahorro de las personas y de las diferentes unidades económicas se oriente hacia la inversión productiva de calidad."

Que, el artículo 75 de la Constitución de la República reconoce el derecho a la tutela judicial efectiva en los siguientes términos: "Toda persona tiene derecho al acceso gratuito a la justicia y a la tutela efectiva, imparcial y expedita de sus derechos e intereses, con sujeción a los principios de inmediación y celeridad; en ningún caso quedará en indefensión. El incumplimiento de las resoluciones judiciales será sancionado por la ley".

Que, el artículo 30 de la norma constitucional prevé: "Las personas tienen derecho a un hábitat seguro y saludable, y a una vivienda adecuada y digna, con independencia de su situación social y económica".

Que, el artículo 26 de la Constitución de la República del Ecuador determina: "La educación es un derecho de las personas a lo largo de su vida y un deber ineludible e inexcusable del Estado. Constituye un área prioritaria de la política pública y de la inversión estatal, garantía de la igualdad e inclusión social y condición indispensable para el buen vivir. Las personas, las familias y la sociedad tienen el derecho y la responsabilidad de participar en el proceso educativo".

Que el artículo 392 de la Constitución de la República del Ecuador establece: "El Estado velará por los derechos de las personas en movilidad humana y ejercerá la rectoría de la política migratoria a través del órgano competente en coordinación con los distintos niveles de gobierno. El Estado diseñará, adoptará, ejecutará y evaluará políticas, planes, programas y proyectos y coordinará la acción de sus organismos con la



de otros Estados y organizaciones de la sociedad civil que trabajen en movilidad humana a nivel nacional e internacional”;

Que el artículo 64, numeral 3 de la Ley Orgánica del Servicio Exterior, establece como funciones principales de las Oficinas Consulares, proteger dentro de su jurisdicción, los derechos e intereses del Estado y de los ecuatorianos, sean personas naturales o jurídicas, sujetándose en esto a las limitaciones permitidas por los tratados y convenios, la ley y el derecho internacional;

En ejercicio de las facultades y atribuciones establecidas en el artículo 120 de la Constitución y el artículo 9 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa expide la siguiente:

LEY ORGÁNICA REFORMATORIA A LA LEY ORGÁNICA DE MOVILIDAD HUMANA (UNIFICADO)

Artículo 1.- Sustitúyase el artículo 6 de la Ley, por el siguiente:

“Artículo 6.- Derecho al envío y la recepción de remesas.- Las personas ecuatorianas en el exterior y sus familiares tienen derecho a transferir sus ingresos y ahorros de origen lícito al territorio ecuatoriano para el sustento, emprendimiento, desarrollo familiar u otras actividades.

El Estado creará los mecanismos necesarios para facilitar el envío y recepción de remesa, así como los incentivos para el desarrollo de proyectos productivos.

Las remesas enviadas desde el extranjero por parte de los migrantes a sus familias permitirán justificar sus ingresos para acceder a cualquier tipo de crédito en las entidades del sistema financiero en el Ecuador, información que podrá ser considerada por los servicios de referencias crediticias.”

Artículo 2.- Sustitúyase el artículo 9, por el siguiente texto:

“Artículo 9.- Derecho a la información.- Las personas ecuatorianas en el exterior serán informadas, a través de los distintos medios de comunicación con los que cuente el Estado, de sus: obligaciones, derechos y oportunidades sin perjuicio de la situación o condición migratoria en la que se encuentran”.



Artículo 3.- Sustitúyase el artículo 12, por el siguiente texto:

“Art. 12.- Derecho de asistencia judicial y acceso a la justicia ecuatoriana.- Las personas ecuatorianas en el exterior tienen derecho a que el Estado ecuatoriano, vele por el cumplimiento de las garantías del debido proceso en igualdad de condiciones que los nacionales del Estado receptor.

En casos excepcionales, cuando se ha producido vulneración de derechos humanos de una persona o de un grupo de personas ecuatorianas, que no cuenten con recursos económicos, de conformidad con el resultado o calificación del informe socioeconómico correspondiente, el Estado podrá brindar asistencia legal y acompañamiento durante el proceso judicial, de conformidad con lo previsto en el Reglamento de esta Ley.

De conformidad a lo establecido en la Constitución de la República y la normativa interna, el Estado ecuatoriano a través de la Defensoría Pública, en coordinación con otros órganos de la Función Judicial, establecerá mecanismos para que las personas ecuatorianas se encuentren en el exterior puedan acceder al sistema judicial ecuatoriano a través de servicios de asesoría y protección jurídica.

El Estado promoverá que los ecuatorianos y ecuatorianas residentes en el extranjero accedan a métodos alternativos de solución de conflictos, para lo cual, el Consejo de la Judicatura establecerá los mecanismos adecuados a fin de que los Centros de Mediación y Arbitraje puedan brindar éste servicio en línea.

Cuando las y los ecuatorianos en el exterior accedan a la justicia ecuatoriana desde otro país, las autoridades jurisdiccionales permitirán el uso de plataformas tecnológicas de comunicación para las diferentes etapas procesales, evitando movilizaciones innecesarias hacia los consulados o embajadas”.

Artículo 4.- Agréguese al final del artículo 13, el siguiente inciso:

“Los derechos establecidos en los párrafos anteriores se garantizarán de manera telemática”.

Artículo 5.- Sustitúyase el artículo 15, con el siguiente texto:

“Artículo 15.- Derecho al envío de bienes.- Las personas ecuatorianas en el exterior tienen derecho a que el Estado ecuatoriano garantice la exención de aranceles y el establecimiento de servicios especializados para el envío de paquetería que contenga bienes de uso para el número



familiar radicado en el Ecuador, siempre que el peso sea igual o menor a los cuatro kilogramos por paquete y el valor FOB sea menor o igual a un salario básico unificado, sin límite en el número de envíos.

Este derecho será reconocido en los envíos que realicen migrantes ecuatorianos residentes en el extranjero que se hayan registrado para el efecto en los consulados o representaciones diplomáticas ecuatorianas.

Sin perjuicio de los mecanismos generales de control y verificación aduanera, el Servicio Nacional de Aduanas del Ecuador, mediante reglamentación interna, instrumentará acciones de seguimiento y control para el correcto ejercicio de este derecho cuando el número de paquetes enviados por la misma persona supere los treinta y seis (36) en un año”.

Artículo 6.- Sustitúyase el inciso primero del artículo 16 por el siguiente texto:

“Artículo 16.- Derecho a los servicios de registro civil e identidad.- Las personas ecuatorianas en el exterior tienen derecho a recibir en las misiones diplomáticas, representaciones consulares o plataformas virtuales del registro civil, según sea el caso, los siguientes servicios de registro civil y gestión de la identidad.”.

Artículo 7.- Sustitúyase el artículo 27A por el siguiente texto:

“Artículo 27.A.- Derecho de la vivienda.- Las y los ciudadanos ecuatorianos que retornan al territorio nacional, tienen derecho a acceder a una vivienda de conformidad con las políticas públicas que establezca el ente rector en materia de vivienda y de conformidad con lo previsto en la Ley de la materia”.

Artículo 8.- Sustitúyase el artículo 29 por el siguiente texto:

“Artículo 29.- Derecho a la inserción educativa.- Las personas ecuatorianas retornadas tienen derecho en igualdad de condiciones a insertarse en el sistema de educación, en el nivel que le corresponda. La autoridad educativa competente garantizara el acceso, nivelación e integración de los estudiantes de acuerdo con la normativa vigente.

La autoridad educativa, deberá realizar el seguimiento psicopedagógico de la inserción educativa de las niñas, niños y adolescentes retornados, en los planteles públicos y privados del país”.



Artículo 9.- Modifíquese en el tercer inciso del artículo 36 de la Ley lo siguiente:

- a. Sustitúyase la frase: “siempre que el año del modelo corresponda a los últimos cuatro años anteriores a la importación” por la frase: “siempre que el año del modelo corresponda a los últimos cinco años anteriores a la importación o cuando el vehículo pese a exceder los cinco años anteriores a la fabricación no supere el máximo de recorrido establecido en el Reglamento de la Ley”
- b. Elimínase la frase: “En caso de incumplimiento se sancionará a la persona retornada, de conformidad con la Ley”.

Artículo 10.- Sustitúyase el artículo 34 por el siguiente texto:

“Art. 34.- Derecho al acceso al sistema financiero.- Las personas ecuatorianas retornadas tienen derecho al acceso al sistema financiero nacional, sus servicios y beneficios, **conforme la regulación que la Junta de Política y Regulación Financiera emita para el efecto.**

Las entidades **del sistema financiero nacional, para efectos de analizar el riesgo crediticio, no deberán exigir historial crediticio nacional y podrán considerar la información de remesas, historial crediticio extranjero y demás documentos que puedan acreditar la responsabilidad de pago.**

En el caso de no justificar relación de dependencia o ingresos mensuales, se podrá garantizar el pago de la deuda con los bienes muebles o inmuebles del emprendimiento que realice la persona retornada o a través del sistema de garantía crediticia previsto en la ley de la materia”.

Artículo 11.- Sustitúyase el artículo 38 por el siguiente texto:

“Art. 38.- Normas para reconocimiento del retornado.- La autoridad de movilidad humana emitirá la certificación de condición de retornado, según los procedimientos establecidos en esta Ley su reglamento.

La autoridad de movilidad humana establecerá servicios en línea para la obtención de este certificado.

Ninguna otra entidad podrá verificar nuevamente el cumplimiento de los requisitos y los plazos de permanencia temporal requeridos para acreditar la calidad de retornado, con el fin de aplicar los derechos establecidos en esta Ley”.



Artículo 12.- 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 diez años. Las personas ecuatorianas retornadas podrán solicitar los beneficios hasta sesenta meses después de su regreso al territorio nacional”.

DISPOSICIONES GENERALES

Incorpórese como disposiciones generales octava y novena, las siguientes:

Octava.- La Junta de Política y Regulación Financiera regulará segmentos de crédito con tasas preferenciales para ecuatorianos y ecuatorianas residentes en el exterior y migrantes retornados orientados a la vivienda, fomento productivo y apoyo de nuevos emprendimientos en el Ecuador.

Novena.- El Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana a través de sus misiones diplomáticas u oficinas consulares, de forma obligatoria, implementará los mecanismos necesarios para la difusión y promoción de derechos y beneficios de los ecuatorianos residentes en el exterior. Así mismo, brindará las facilidades necesarias para que los ecuatorianos residentes en el exterior accedan a los programas del Estado orientados a los migrantes ecuatorianos.

DISPOSICIONES TRANSITORIAS

Primera.- El Presidente de la República, la máxima autoridad del ente rector en materia de movilidad humana, la Junta de Política y Regulación Financiera y demás autoridades competentes, en el plazo de ciento ochenta, revisarán la normativa reglamentaria o secundaria, según corresponda, y de ser necesario realizarán las modificaciones pertinentes, a efectos de asegurar la plena vigencia de las normas reformadas.

Segunda.- El Consejo de la Judicatura en el plazo de ciento ochenta días desde la aprobación de la presente ley, dictará la respectiva normativa que garantice el acceso a servicios de mediación en línea, así como la promoción de este servicio para las personas migrantes.

Para la promoción el Consejo de la Judicatura coordinará las acciones necesarias con la autoridad de movilidad humana a fin de socializar estos servicios para los ecuatorianos residentes en el extranjero.



DISPOSICIÓN REFORMATORIA

Sustitúyase el segundo inciso del artículo 84 de la Ley Orgánica de Servicio Exterior por el siguiente:

“Las personas nombradas en virtud del párrafo precedente deben ser mayores de 30 años y además de reconocidos méritos. Para su nombramiento se deberá observar el equilibrio regional.”

DISPOSICIÓN FINAL

La presente Ley entrará en vigencia a partir de su publicación en el Registro Oficial.