

**INFORME TÉCNICO-JURÍDICO NO VINCULANTE**  
**Nro. 009-INV-CGUTL-AN-2026**

Quito, D.M., 20 de enero de 2026

**Proponente:** Asambleísta Jorge Ernesto Miranda Idrovo.

**Nombre del Proyecto:** “Proyecto de Ley Orgánica Reformatoria a la Ley Orgánica de Movilidad Humana para el Fortalecimiento de los Ecuatorianos y Ecuatorianas en el Exterior”.

**I. ANTECEDENTES Y OBJETIVO DEL INFORME:**

Con fecha 15 de enero de 2026, el asambleísta Jorge Ernesto Miranda Idrovo, remitió mediante Memorando Nro. AN-MIJE-2026-0005-M, a la Presidencia de la Asamblea Nacional, el “Proyecto de Ley Orgánica Reformatoria a la Ley Orgánica de Movilidad Humana para el Fortalecimiento de los Ecuatorianos y Ecuatorianas en el Exterior”, con número de trámite 476321, al cual adjunta la Ficha de Verificación del Cumplimiento de Objetivos de Desarrollo Sostenible en Iniciativas Legislativas, conforme lo determinan los artículos 55 y 56 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa.

La Secretaría General de la Asamblea Nacional, mediante Memorando Nro. AN-SG-2026-0262-M, de fecha 17 de enero de 2026, solicitó se proceda con la elaboración del Informe Técnico-Jurídico No Vinculante por parte de la Unidad Técnica Legislativa, previo a la calificación del Consejo de Administración Legislativa; y, de manera independiente, se entregue un documento que contenga un Extracto del referido Proyecto de Ley.

Asimismo, a través del Memorando Nro. AN-CGTL-2026-0020-M, de fecha 19 de enero de 2026, la Coordinación General de la Unidad Técnica Legislativa, solicitó a la Secretaría General la certificación de principalización del asambleísta suplente que presenta el Proyecto de Ley en mención.

Consecuentemente, mediante Memorando Nro. AN-SG-2026-0285-M, de fecha 20 de enero de 2026, la Secretaría General dio contestación a lo requerido señalando que el “señor Jorge Ernesto Miranda Idrovo es Asambleísta del Exterior Suplente por la Circunscripción de Canadá y Estados Unidos, de la Asambleísta del Exterior por la Circunscripción de Canadá y Estados Unidos Mónica Estefanía Palacios Zambrano, de acuerdo con la credencial otorgada por el Consejo Nacional Electoral, conforme la revisión de los archivos de esta Secretaría”; y, adjuntó para el efecto, la Resolución Nro. CAL-NAOP-2025-2027-250, de fecha 21 de diciembre de 2025, en la cual se impuso la sanción de

suspensión de funciones por un plazo de treinta y un días sin remuneración a la asambleísta Mónica Estefanía Palacios Zambrano.

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

## II. ATRIBUCIONES DE LA UNIDAD DE TÉCNICA LEGISLATIVA:

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

## III. VERIFICACIÓN Y ANÁLISIS DEL CUMPLIMIENTO DE LOS REQUISITOS:

### 3.1 Iniciativa Legislativa

El Proyecto de Ley ha sido propuesto por el asambleísta Jorge Ernesto Miranda Idrovo, con el respaldo de 20 asambleístas, que corresponde al 13 % de los miembros de la Asamblea Nacional, razón por la cual cumple con lo exigido en los artículos 134, número 1 de la Constitución de la República del Ecuador; y, 54, número 1 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa.

Adicional a esto, se deja constancia que en el formulario en el cual se plasman las firmas indicadas, se hace referencia al “Proyecto de Ley Orgánica Reformatoria a la Ley Orgánica de Movilidad Humana”. No obstante de aquello, se considera que se trata del “Proyecto de Ley Orgánica Reformatoria a la Ley Orgánica de Movilidad Humana para el Fortalecimiento de los Ecuatorianos y Ecuatorianas en el Exterior” propuesto por el referido asambleísta.

Sin embargo, la iniciativa legislativa no solo se refiere al número de firmas de respaldo al Proyecto de Ley, sino que debe corresponderle a la o el proponente en función de su objetivo y naturaleza jurídica. Con este propósito, la Norma Constitucional en su Artículo 134 determina el ámbito personal de las iniciativas legislativas y en sus artículos 135 y 301 establece la exclusividad de la iniciativa para la Presidenta o el Presidente de la República.

De manera que los proyectos de ley que creen, modifiquen o supriman impuestos, aumenten el gasto público o modifiquen la división político-administrativa del país, son de competencia e iniciativa exclusiva de la Función Ejecutiva y del Presidente de la República. En razón de estas disposiciones

constitucionales corresponde entonces analizar que el presente Proyecto de Ley cumpla con esa disposición constitucional.

Entonces, es necesario tener presente que el gasto público se entiende como la cantidad de recursos financieros, materiales y humanos que el sector público, representado por el Gobierno, emplea para la implementación del Plan Nacional de Desarrollo cuyos rubros están definidos en el Presupuesto General del Estado aprobados por la Asamblea Nacional. Es decir que, el incremento del gasto público significa una injerencia extraña al referido Presupuesto General del Estado.

Adicionalmente, es importante recalcar el caso de creación, modificación o eliminación de impuestos inciden directamente en la política fiscal, en la estructura tributaria y en la sostenibilidad financiera del Estado. Esta facultad exclusiva garantiza coherencia entre la política económica del Ejecutivo y las normas tributarias, así como una gestión responsable del equilibrio presupuestario y del financiamiento del gasto público.

Es en virtud de estos deberes encomendados al Presidente de la República, que el constituyente ha determinado que sea solo él quien tenga potestad de presentar proyectos de ley tendientes a crear, modificar o suprimir impuestos, o aumentar el gasto público, pues una intervención ajena en el Presupuesto General del Estado podría hacer que los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo se vean incumplidos con la correspondiente responsabilidad.

De acuerdo con el análisis técnico - económico, de la propuesta presentada se ha identificado una posible creación, modificación o supresión de impuestos; así como, incremento del gasto público.

Finalmente, el Proyecto de Ley, sin vinculación a la generación de ingresos, acceso a financiamiento público o con componente tributario relevante, incide en la rectoría de las finanzas públicas; con lo cual, es necesario ajustarse a dichos lineamientos del ente rector de las Finanzas Públicas y a la disponibilidad presupuestaria; por lo tanto, se recomienda que en caso de ser calificada la Propuesta de Ley, durante su tratamiento se considere este análisis para evitar la posible afectación a los artículos 135 y 301 de la Constitución de la República del Ecuador, y a futuras objeciones u acciones de inconstitucionalidad de la Propuesta Normativa.

### 3.2 Una sola materia (Principio de Unidad de Materia)

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

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

de la República del Ecuador; y, 56, número 1, de la Ley Orgánica de la Función Legislativa.

### 3.3 Exposición de motivos, considerandos y articulado

El precitado “Proyecto de Ley Orgánica Reformatoria a la Ley Orgánica de Movilidad Humana para el Fortalecimiento de los Ecuatorianos y Ecuatorianas en el Exterior” contiene: Exposición de Motivos; dieciséis considerandos; seis artículos; una disposición transitoria; y, una disposición final. Por lo tanto, **CUMPLE** con lo señalado en los artículos 136 de la Constitución de la República del Ecuador; y, 56, número 2 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa.

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

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

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

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

Adicional a esto, se deja constancia que en el formulario, se hace referencia al “Proyecto de Ley Orgánica Reformatoria a la Ley Orgánica de Movilidad Humana”. No obstante, de aquello, se considera que se trata del “Proyecto de Ley Orgánica Reformatoria a la Ley Orgánica de Movilidad Humana para el Fortalecimiento de los Ecuatorianos y Ecuatorianas en el Exterior” propuesto por el referida asambleísta.

Por ende, el Proyecto de Ley **CUMPLE** con lo señalado en los artículos 55 y 56 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa; y, 18 y 19 del Reglamento del Sistema de Gestión de Seguimiento, Evaluación de las Leyes y Participación Ciudadana.

### 3.6 Carácter orgánico u ordinario del Proyecto de Ley

De acuerdo con lo previsto en el Artículo 133 de la Constitución de la República del Ecuador, las leyes pueden ser orgánicas y ordinarias. Serán leyes orgánicas: 1. Las que regulen la organización y funcionamiento de las instituciones creadas por la Constitución; 2. Las que regulen el ejercicio de los derechos y garantías constitucionales; 3. Las que regulen la organización, competencias, facultades y funcionamiento de los gobiernos autónomos descentralizados; y, 4. Las relativas

al régimen de partidos políticos y al sistema electoral. Las demás serán leyes ordinarias, que no podrán modificar ni prevalecer sobre una ley orgánica.

Con fundamento en la disposición constitucional citada, el “Proyecto de Ley Orgánica Reformatoria a la Ley Orgánica de Movilidad Humana para el Fortalecimiento de los Ecuatorianos y Ecuatorianas en el Exterior” se presenta como una norma de carácter orgánico. El proyecto desarrolla el ejercicio de los derechos de las personas ecuatorianas en el exterior, en particular los relacionados con la protección, asistencia consular y retorno digno, lo que se subsume en el numeral 2 del artículo 133 de la Constitución. Por lo tanto, la categoría normativa estaría adecuadamente propuesta.

### 3.7 Síntesis de Verificación de requisitos

REQUISITOS	VERIFICACIÓN DE CUMPLIMIENTO
Iniciativa Legislativa <b>Proponente:</b> Asambleísta Jorge Ernesto Miranda Idrovo	<b>NO CUMPLE</b>  (Afectación a los artículos 135 y 301 de la Constitución de la República del Ecuador)
Una sola materia (Principio de Unidad de Materia)	<b>CUMPLE</b>
Exposición de motivos, considerandos y articulado	<b>CUMPLE</b>
Expresión clara de los artículos que con la nueva Ley se derogarían o se reformarían	<b>CUMPLE</b>
Carácter orgánico u ordinario del Proyecto de Ley	<b>CUMPLE</b>

## IV. ANÁLISIS TÉCNICO-JURÍDICO:

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

El objetivo principal del Proyecto de Ley es el de fortalecer la protección integral de los derechos de las ecuatorianas y ecuatorianos en el exterior, garantizando una atención consular oportuna, sin discriminación por su situación migratoria; además, busca mejorar los mecanismos de información, asesoría y

acompañamiento para el retorno digno y seguro al Ecuador, especialmente de personas en situación de vulnerabilidad.

### ***Constitución de la República del Ecuador***

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

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

“(…) En el año 2024, Ecuador registró un saldo migratorio negativo, reflejo de una tendencia creciente de ciudadanos que viajan al extranjero y no retornan, conforme los datos del Ministerio del Interior que determinan que entre el 1 de enero y el 31 de diciembre de ese año, 1,9 millones de ecuatorianos viajaron fuera del país, pero solo 1,8 millones regresaron, dejando 94.767 ciudadanos que no volvieron y se asentaron en el exterior, convirtiéndose en emigrantes permanentes, sin contar con la información de la migración por pasos fronterizos no registrados, ahondando al problemática.

La emigración ecuatoriana ha tenido impactos económicos significativos. Las remesas enviadas por los migrantes ecuatorianos al país alcanzaron niveles históricos, representando una fuente clave de ingresos paramillones de familias. Según datos oficiales del Banco Central, solo entre enero y septiembre de 2024, los migrantes enviaron 4 753 millones de dólares, lo que representó un crecimiento del 20% en comparación con el mismo período del año anterior.

Además, en el primer semestre de 2025, las remesas llegaron a 3 724,8 millones de dólares, consolidándose como una de las principales fuentes de divisas para la economía nacional.

Las remesas, además de sostener el consumo de hogares y la economía local, reflejan el enorme aporte de la diáspora ecuatoriana al desarrollo nacional y subrayan la importancia de políticas públicas que reconozcan y fortalezcan este vínculo económico y social entre el país y sus migrantes.

Este contexto de movilidad humana exige que el Estado ecuatoriano articule y fortalezca su respuesta normativa. Si bien la Ley Orgánica de Movilidad Humana aprobada en el año 2017, estableció un marco de principios como la no discriminación, la protección de derechos y el acceso a servicios básicos para personas en movilidad humana, persisten vacíos significativos en su implementación frente a las dinámicas migratorias actuales, especialmente para los ecuatorianos en el exterior y las familias transnacionales. Las limitaciones en el acceso a servicios consulares adecuados, la insuficiente protección ante situaciones de vulnerabilidad y la falta de un acompañamiento integral para la reintegración de quienes retornan son algunos de los desafíos que deben ser abordados.

Así mismo, es importante resaltar el trabajo realizado por la Asamblea Nacional, a través del Informe de Evaluación de la Ley Orgánica Del Movilidad Humana, aprobado por unanimidad mediante Resolución No. RL-2023-2025-006 el 19 de diciembre de 2023, el cual estableció la necesidad de incluir varias propuestas sobre movilidad humana, como la implementación del Sistema Nacional Integrado de Información sobre Movilidad Humana, el fortalecimiento de la ayuda consular y al generación de datos y estadísticas referentes a los procesos migratorios de nuestros hermanos ecuatorianos en el exterior.

En este sentido, garantizar una protección integral de derechos para las personas migrantes, tanto ecuatorianas en el exterior como extranjeras en Ecuador, no solo es un mandato constitucional, sino una obligación del Estado frente a sus compromisos internacionales en materia de derechos humanos; razón por la cual, este proyecto busca consolidar mecanismos de protección consular eficientes, que ofrezcan apoyo jurídico, social y económico a los ecuatorianos en el exterior, establecer la difusión sobre los beneficios de los programas de reinserción y retorno voluntario y fortalecer la articulación interinstitucional e internacional, para garantizar los derechos de nuestros hermanos migrantes; por tal razón, este articulado pretende ser un instrumento que refleje el compromiso del Ecuador con la dignidad humana, la justicia social y la protección integral de todas las personas en movilidad humana (...)."

El Proyecto de Ley guarda estrecha relación con diversos principios y derechos consagrados en la Constitución de la República del Ecuador, y en lo principal se analizan los siguientes:

En primer lugar, la vinculación directa y general con el Artículo 3 número 1 de la Constitución de la República del Ecuador, que establece como deber primordial del Estado garantizar sin discriminación alguna el efectivo goce de los derechos humanos de todas las personas, incluidas aquellas en situación de movilidad humana. Las reformas propuestas fortalecerían este mandato al asegurar la protección y asistencia consular a las personas ecuatorianas en el exterior, independientemente de su situación migratoria, evitando exclusiones incompatibles con el principio constitucional de universalidad de derechos;

además, el reconocimiento de condiciones de vulnerabilidad sin restricciones temporales blindaría el enfoque de protección reforzada a grupos en situación de riesgo. De igual manera, la obligación estatal de informar y asesorar sobre políticas de retorno concretaría el deber de adoptar medidas positivas para el ejercicio efectivo de derechos.

Esta vinculación se encuentra en concordancia con el Artículo 11 número 2 de la Carta Magna, que consagra el principio de igualdad y no discriminación, la reforma eliminaría tratos diferenciados injustificados basados en el tiempo de permanencia en el exterior o la condición migratoria. Paralelamente, a través de un sistema nacional integrado de información y de un registro único se contribuiría a una gestión pública objetiva, transparente y no discriminatoria, orientada a garantizar la igualdad material y la dignidad humana de las ecuatorianas y ecuatorianos en el exterior.

De igual manera, el Proyecto de Ley se articularía de forma central con el núcleo constitucional de la movilidad humana y la protección social, específicamente con los artículos 35 y 40 de la Norma Suprema. Con el Artículo 35 se asocia ya que dispone la atención prioritaria del Estado a las personas en situación de vulnerabilidad, entre ellas quienes se encuentran en movilidad humana. Las reformas que amplían la calificación de vulnerabilidad, sin condicionarla al tiempo de permanencia en el exterior, reforzarían el principio de igualdad material y la obligación estatal de adoptar medidas diferenciadas para proteger a quienes enfrentan mayores riesgos. Asimismo, el fortalecimiento de la protección consular y la asesoría permanente para el retorno digno se articula con el deber constitucional de garantizar una vida digna y la protección integral de derechos.

Ahora bien, el proyecto se vincula también con el Artículo 40 de la Constitución de la República del Ecuador, que reconoce el derecho a migrar y prohíbe la criminalización de la migración, ya que aseguraría la asistencia consular sin discriminación por situación migratoria y al simplificaría el reconocimiento de la condición de persona ecuatoriana retornada, con lo cual la reforma eliminaría barreras administrativas incompatibles con dicho mandato. Consecuentemente, un sistema integrado de información y un registro único fortalecería la capacidad estatal para diseñar políticas públicas inclusivas, basadas en datos, orientadas a la protección efectiva en el marco de las personas ecuatorianas en movilidad humana.

Igualmente, la vinculación de la iniciativa con el Artículo 392 de la Norma Suprema sería directa, que dispone que el Estado garantizará los derechos de las personas en movilidad humana y ejercerá la rectoría de las políticas migratorias bajo los principios de igualdad, no discriminación y protección integral. Las reformas que aseguran la protección y asistencia consular a las personas ecuatorianas en el exterior, sin distinción por su situación migratoria, concretarían el mandato constitucional de tutela efectiva de derechos fuera del territorio nacional.

De igual manera, la ampliación de los criterios de vulnerabilidad y la eliminación de barreras temporales para acceder a la protección estatal responderían al deber de adoptar medidas especiales para quienes enfrentan mayores riesgos. El derecho a ser informado y asesorado sobre políticas de retorno fortalecería la obligación estatal de promover un retorno digno, seguro y voluntario. También, la centralización del reconocimiento de la condición de persona ecuatoriana retornada evitaría duplicidad de trámites y garantiza seguridad jurídica, conforme a una gestión pública eficiente. Y, el Sistema Nacional Integrado de Información y del Registro Único sostendría la rectoría estatal en movilidad humana prevista en el mencionado Artículo 392, al permitir la formulación de políticas públicas basadas en datos, con enfoque de derechos y respeto a la confidencialidad de la información.

La conexión del Proyecto de Ley con el Artículo 416 número 7 de la Norma Constitucional es fundamental, pues este precepto orienta las relaciones internacionales del Estado a la protección de los derechos de las personas ecuatorianas en el exterior y al respeto del derecho internacional de los derechos humanos. Las disposiciones que refuerzan la protección y asistencia consular, sin discriminación por la situación migratoria, concretarían el deber estatal de tutela extraterritorial de derechos. Por otra parte, la ampliación de los criterios de vulnerabilidad y la eliminación de condicionamientos temporales se vincularían al mandato constitucional de brindar protección especial a las personas ecuatorianas que enfrentan riesgos en contextos migratorios.

El derecho a ser informado y asesorado permanentemente sobre políticas de retorno fortalecería la responsabilidad internacional del Estado en el acompañamiento de sus nacionales. Esto a más de la unificación del reconocimiento de la condición de persona ecuatoriana retornada garantizaría seguridad jurídica y eficiencia administrativa, en coherencia con una acción exterior responsable. El sistema integrado de información y un registro único rebustecerían la capacidad institucional del Estado para diseñar políticas exteriores y consulares basadas en datos, alineadas con el principio constitucional de protección de los derechos de las personas ecuatorianas en el exterior.

En conclusión, el Proyecto de Ley se perfilaría como una herramienta normativa necesaria para cerrar brechas entre el reconocimiento constitucional de derechos y su efectiva materialización para las personas ecuatorianas en el exterior. La propuesta no solo reafirmaría el mandato estatal de protección integral y no discriminación, sino que lo traduciría en mecanismos más concretos de acción pública, fortaleciendo la rectoría, la seguridad jurídica y la eficiencia administrativa en materia de movilidad humana.

Con la priorización de la atención a la vulnerabilidad, garantía de la asistencia consular sin condicionamientos y promoción de un retorno digno e informado, el proyecto consolidaría un enfoque de igualdad material y dignidad humana acorde con el Estado constitucional de derechos y justicia. Asimismo, con los sistemas integrados de información se constituiría un avance estructural hacia políticas públicas basadas en evidencia, con enfoque de derechos y respeto a la

confidencialidad. En este sentido, la reforma proyectada expresaría una respuesta coherente y responsable del Estado ecuatoriano frente a sus obligaciones constitucionales e internacionales, fortaleciendo la protección de sus nacionales en un contexto migratorio cada vez más complejo y dinámico.

### ***Legislación internacional***

El Estado ecuatoriano ha suscrito y ratificado diversos instrumentos internacionales que establecen obligaciones jurídicas concretas para garantizar derechos y deberes que se relacionan con la Propuesta de Ley, entre los cuales se destacan principalmente los siguientes:

La vinculación del Proyecto de Ley con la Convención de Viena sobre Relaciones Consulares es directa y sustantiva, particularmente con sus artículos 5 y 36. El Artículo 5 de la Convención reconoce como funciones consulares la protección de los intereses del Estado y de sus nacionales en el Estado receptor, lo cual se reflejaría en la reforma al garantizar protección y asistencia consular a las personas ecuatorianas en el exterior sin discriminación por su situación migratoria. Además, el Artículo 36, que consagra el derecho de las personas nacionales a comunicarse y recibir asistencia de sus oficinas consulares, se fortalecería con la obligación de informar y asesorar permanentemente sobre políticas públicas y beneficios de retorno.

La identificación de situaciones de vulnerabilidad y el acompañamiento para un retorno digno se alinearían con el estándar internacional de protección especial a personas en riesgo. De igual forma, la centralización del reconocimiento de la condición de persona retornada reforzaría la seguridad jurídica y la coherencia administrativa exigida en la práctica consular internacional. Y, mediante un sistema integrado de información y registros consulares se respondería a la necesidad de una gestión consular eficaz, coordinada y respetuosa de la confidencialidad, conforme a los principios y buenas prácticas derivadas de la Convención de Viena, fortaleciendo así la responsabilidad internacional del Estado ecuatoriano en la protección de sus nacionales en el exterior.

Igualmente, la reforma se alinearía de manera fundamental con la Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares, de la cual Ecuador es Estado Parte. En específico, se articularía con los artículos 7 y 16 de dicha Convención, que consagran el principio de igualdad y no discriminación y la obligación de proteger la libertad y seguridad personal de las personas migrantes, con independencia de su situación migratoria. La garantía de protección y asistencia consular para las personas ecuatorianas en el exterior blindaría el deber estatal de asegurar el ejercicio efectivo de derechos fundamentales fuera del territorio nacional.

Asimismo, la identificación de situaciones de vulnerabilidad y la adopción de medidas especiales de protección responderían al enfoque de protección reforzada previsto en los estándares internacionales. El derecho a recibir información y asesoría permanente sobre políticas de retorno se vincularía con

la obligación de los Estados de promover un retorno digno, voluntario e informado. Igualmente, la simplificación del reconocimiento de la condición de persona ecuatoriana retornada evitaría prácticas administrativas que podrían constituir obstáculos indirectos al goce de derechos, garantizando de esta manera el respeto a la dignidad humana.

En consecuencia, la Propuesta Normativa se erigiría como un instrumento normativo idóneo para internalizar los compromisos internacionales asumidos por el Estado ecuatoriano en materia de protección consular y derechos de las personas migrantes. Su relevancia jurídica radicaría en que robustecería las obligaciones internacionales, muchas veces formuladas en términos generales, en deberes más concretos y exigibles a nivel interno, fortaleciendo la coherencia entre el ordenamiento nacional y el derecho internacional.

De igual forma, mediante la priorización de la igualdad, la no discriminación y la atención a la vulnerabilidad, la iniciativa consolidaría un enfoque de protección reforzada que respondería a estándares internacionales vigentes. También, la mejora de los mecanismos de información, acompañamiento y retorno digno reforzaría la responsabilidad internacional del Estado frente a sus nacionales en el exterior. En este sentido, la reforma proyectada constituiría una respuesta estructural del Ecuador ecuatoriano para garantizar más enfáticamente la dignidad, seguridad y derechos de las personas ecuatorianas en contextos de movilidad humana.

Sin embargo, es pertinente revisar el análisis económico constante en el número 4.7 del presente informe sobre la repercusión presupuestaria y tributaria de la Propuesta Legislativa.

### ***Marco jurídico nacional***

De acuerdo con el contenido del Proyecto de Ley, se evidencia que su fin principal es el de fortalecer la protección integral y la atención consular de los ecuatorianos en el exterior, eliminando la discriminación por estatus migratorio; así como, optimizar los mecanismos de asesoría y acompañamiento para garantizar un retorno seguro y digno, priorizando a las personas en situación de vulnerabilidad.

Para el efecto, la Propuesta Legislativa se la ha elaborado en relación a la Ley Orgánica de Movilidad Humana, y se está proponiendo una modificación en su articulado, principalmente en el siguiente contexto:

*Derecho a la protección consular (Artículo 8):* El texto vigente del Artículo 8 consolida el principio de igualdad y no criminalización de la migración, alineándose con la Constitución de la República del Ecuador y los instrumentos internacionales de derechos humanos; así como, fortalece la capacidad de las misiones diplomáticas y consulares para brindar asistencia oportuna y adecuada, especialmente a personas en situación de vulnerabilidad. No obstante, la sustitución propuesta se enfoca en la eliminación de su inciso segundo en relación a la inscripción de las

personas ecuatorianas en el Registro Único de Ecuatorianos en el Exterior, en línea o de forma presencial en las misiones diplomáticas u oficinas consulares del Ecuador, lo cual deberá considerar los legisladores en el tratamiento del presente proyecto. Se recalca, además, que este Registro Único es tratado en el resto del articulado de la ley a reformarse.

Además, se debe considerar que se debe especificar en el texto del artículo reformativo, qué artículo se sustituirá.

*Persona retornada (Artículo 25):* La sustitución del número 2 del Artículo 25 redefiniría la condición de persona retornada de manera amplia e inclusiva, eliminando restricciones temporales que han limitado el acceso a derechos y beneficios. Al reconocer como retornados a todos los ecuatorianos que vuelven a domiciliarse en el país, sin importar su tiempo en el exterior, y extender esta protección a quienes nacieron fuera del Ecuador, la norma fortalecería la igualdad material y evitaría discriminaciones administrativas. Sin embargo, se debe considerar esta modificación en relación a las posibles cargas presupuestarias que podrían acarrear y demás efectos relacionados.

*Derecho a ser informados sobre el retorno (Artículo 30):* La sustitución del Artículo 30 sería crucial para garantizar la efectividad y universalidad del derecho a la información en el ámbito de la movilidad humana. Con la obligatoriedad y permanencia de la difusión de beneficios y políticas de retorno a través de todos los canales físicos, digitales y consulares, la reforma aseguraría que los ciudadanos en el exterior tomen decisiones informadas al respecto. Esto fortalecería la transparencia administrativa y convertiría la asistencia consular en un mecanismo proactivo para la reinserción digna, minimizando la desinformación y la vulnerabilidad.

*Reconocimiento de la condición de persona ecuatoriana retornada (Artículo 38):* La sustitución del Artículo 38 es fundamental porque centralizaría en la autoridad de movilidad humana el reconocimiento de la condición de persona retornada, evitando duplicidad de trámites y verificaciones innecesarias que generan demoras y barreras administrativas; asimismo, al impedir que otras entidades vuelvan a exigir requisitos o revisar plazos, se garantizaría seguridad jurídica, uniformidad en la aplicación de la norma y un acceso real y efectivo a los beneficios previstos. No obstante de aquello, es preciso recalcar que la reforma eliminaría el estándar de temporalidad (dos años) establecido en la ley vigente, por lo cual se debe considerar esta modificación en relación a las posibles cargas presupuestarias que podrían acarrear y demás efectos relacionados.

*Sistema Nacional Integrado de Información Sobre la Movilidad Humana (Reforma Artículo 168):* La reforma al Artículo 168 es fundamental porque institucionalizaría la interoperabilidad técnica entre la entidad que maneja el Registro Civil, Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana y la autoridad de control migratorio, permitiendo una protección consular

basada en evidencia. A través de la centralización de datos de identidad y residencia bajo principios de confidencialidad, el Estado garantizaría una respuesta inmediata a las necesidades de la diáspora y eliminaría la fragmentación burocrática en el acceso a derechos. Este sistema nacional sería el eje motor que viabilice el acompañamiento al retorno y la atención prioritaria, transformando la gestión de la movilidad en una política pública más articulada y eficiente.

*Sistema Nacional Integrado de Información Sobre la Movilidad Humana (nuevo artículo luego del Artículo 168.1):* La incorporación del Artículo 168.1 sería trascendental pues establece el Registro Único como la herramienta técnica que garantice la visibilidad estadística de los migrantes, permitiendo al Estado diseñar políticas públicas de retorno y protección basadas en realidades concretas; asimismo, con la obligatoriedad a las misiones consulares de realizar censos permanentes y articularse con sistemas de grupos prioritarios, se aseguraría una atención especializada sobre una base de datos actualizada y transparente. De igual manera, se establecería que este registro no es condicionante para el ejercicio de derechos, preservando así el principio constitucional de progresividad y evitando barreras para quienes se encuentran en situaciones de mayor precariedad.

Bajo el mismo orden de ideas, correspondería también al legislador evaluar la posibilidad de reformar también las disposiciones pertinentes a otros cuerpos legales relacionados, con el objetivo de facilitar la implementación de la Propuesta Legislativa de manera más eficiente y clara, garantizar la coherencia del marco normativo y minimizar posibles ambigüedades que pudieran generar interpretaciones incorrectas o conflictos en la implementación de la medida.

En conclusión, el Proyecto de Ley constituiría una iniciativa estructural que busca pasar de un enfoque meramente declarativo de derechos a uno de garantía más efectiva y operativa para las personas ecuatorianas en el exterior. La propuesta introduciría herramientas normativas y técnicas que fortalecen la protección consular, la seguridad jurídica y la eficiencia administrativa. No obstante, su adecuada implementación exige un análisis responsable de los impactos presupuestarios, tributarios y administrativos derivados de la ampliación de sujetos protegidos y la eliminación de criterios temporales.

Por otra parte, resulta indispensable una técnica legislativa precisa y una articulación normativa con otros cuerpos legales, a fin de evitar vacíos, duplicidades o contradicciones que puedan debilitar su eficacia. En este sentido, la reforma no debe ser entendida de manera aislada, sino como parte de una política pública integral de movilidad humana, basada en datos, enfoque de derechos y coordinación interinstitucional. Solo bajo estas condiciones, el proyecto podría consolidarse como una respuesta coherente, sostenible y constitucionalmente legítima frente a las crecientes demandas de protección de el grupo de migrantes ecuatorianos.

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

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

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

No obstante, se sugiere uso del lenguaje inclusivo en la Propuesta Normativa.

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

El “Proyecto de Ley Orgánica Reformatoria a la Ley Orgánica de Movilidad Humana para el Fortalecimiento de los Ecuatorianos y Ecuatorianas en el Exterior” tiene como finalidad garantizar una protección consular integral y oportuna para los ecuatorianos en el exterior; y, optimizar el reconocimiento de la condición de retornado mediante un proceso de acreditación simplificado y centralizado que evite la duplicidad de requisitos institucionales.

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

#### **4.4 Impacto de género de las normas sugeridas**

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

Analizado el contenido del “Proyecto de Ley Orgánica Reformatoria a la Ley Orgánica de Movilidad Humana para el Fortalecimiento de los Ecuatorianos y Ecuatorianas en el Exterior” se concluye que no contiene normativa que atente contra la igualdad y equidad de género, guardando observancia con los artículos 11 y 66, número 4, de la Norma Suprema.

#### **4.5 Afectación a los derechos colectivos de los pueblos y nacionalidades**

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

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

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

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

Por el contrario, el impacto de la iniciativa sería positivo al asegurar que las personas ecuatorianas en el exterior y las retornadas accedan a procesos estatales más ágiles, cumpliendo con el mandato de protección reforzada del Artículo 35 de la Carta Magna. Con el reconocimiento oportuno, eliminación de duplicidades administrativas, y demás medidas contempladas en la propuesta, la norma fortalecería la seguridad jurídica y materializaría el principio de atención prioritaria frente a situaciones de vulnerabilidad.

Asimismo, el proyecto ampliaría su alcance hacia otros grupos de atención prioritaria, como personas adultas mayores, mujeres, niñez, personas con discapacidad o en situación socioeconómica crítica, que forman parte significativa de la población migrante. Es decir, la reforma contribuiría a una

protección integral e inclusiva, coherente con el deber constitucional de garantizar igualdad real y especial tutela a quienes enfrentan mayores riesgos.

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

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

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

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

El “Proyecto de Ley Orgánica Reformatoria a la Ley Orgánica de Movilidad Humana para el Fortalecimiento de los Ecuatorianos y Ecuatorianas en el Exterior” introduce cambios en la norma actual en el ámbito de derechos de protección consular y de personas retornadas.

El Proyecto de Ley modificaría los artículos 25 y 38 de la normativa vigente donde se contempla la definición y forma de reconocimiento de persona ecuatoriana retornada. La normativa actual, considera como persona ecuatoriana retornada al ecuatoriano o ecuatoriana que regresó al territorio nacional tras radicarse en el exterior **por más de dos años en el exterior** y que se encuentra en condiciones de vulnerabilidad calificada por la autoridad de movilidad humana (énfasis añadido). Las reformas introducidas modificarían dicho criterio, estableciendo que persona ecuatoriana retornada corresponde a una persona en condiciones de vulnerabilidad calificada por la autoridad de movilidad humana independientemente del tiempo de permanencia en el exterior<sup>1</sup>.

Así, esta reforma eliminaría un criterio para considerar a una persona retornada: permanencia en el exterior por más de dos años. Dicha modificación amplía el número de beneficiarios de los derechos contemplados en la Sección II Derechos del Título I de la Ley Orgánica de Movilidad Humana. En particular, se incrementarían los beneficiarios de beneficios fiscales como derecho a la exención de tributos para la importación del menaje de casa, equipos de trabajo

<sup>1</sup> Ver reforma propuesta por el Artículo 2 del Proyecto de Ley.

y vehículos (Artículo 36 de la normativa vigente) y beneficio de adquisición libre de tributos de vehículo o motocicleta en Ecuador (Artículo 36.A de la normativa vigente).

Con base a lo anterior, es necesario mencionar que la reforma aumentaría el número de personas que accederán a exenciones tributarias, lo que implica menores ingresos fiscales derivados de gasto tributario el cual es reconocido como un gasto público indirecto. Asimismo, existe una modificación de exenciones ya existentes, ya que se amplía su cobertura. Al ampliar la categoría de beneficiarios, se extiende el alcance de una exención, esto puede ser considerado como una modificación tributaria.

Así, en concordancia con lo expuesto y en referencia a los artículos 135 y 301 de la Constitución de la República del Ecuador, el “Proyecto de Ley Orgánica Reformatoria a la Ley Orgánica de Movilidad Humana para el Fortalecimiento de los Ecuatorianos y Ecuatorianas en el Exterior” presenta las siguientes características:

- Sí se identifica creación, modificación o supresión de impuestos.
- Sí se identifica incremento del gasto público.

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

La Asamblea Nacional busca contribuir a la mejora integral de las condiciones de vida en el país a través de la implementación de una agenda de legislación de calidad que permita el cumplimiento de los **Objetivos de Desarrollo Sostenible** mediante la incorporación de leyes que busquen erradicación de la pobreza, la prosperidad humana y el cuidado del planeta; así como, el cumplimiento de los Objetivos del Plan Nacional de Desarrollo que es el instrumento político que marca la orientación del gobierno, la hoja de ruta técnica que direcciona el accionar del sector público y un instrumento de diálogo; el Proponente justificará su alineación del Proyecto de Ley a estos objetivos.

En este marco, el “Proyecto de Ley Orgánica Reformatoria a la Ley Orgánica de Movilidad Humana para el Fortalecimiento de los Ecuatorianos y Ecuatorianas en el Exterior” se alinea tanto con el **Plan Nacional de Desarrollo 2025–2029** como con varios **Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS)**.

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

- **ODS 16: Paz, justicia e instituciones sólidas**, pues se encaminaría a instituciones públicas más eficaces, responsables y transparentes en materia de movilidad humana. Las reformas propuestas consolidarían la protección consular, la seguridad jurídica y el acceso equitativo a derechos, reduciendo barreras administrativas y prácticas discriminatorias. Asimismo, los sistemas integrados de información y registros únicos mejorarían la

toma de decisiones basada en datos y la rendición de cuentas. De este modo, la iniciativa contribuiría a una gobernanza migratoria más justa, inclusiva y alineada con estándares internacionales de institucionalidad democrática.

Por otro lado, es necesario considerar que dentro del marco jurídico del país, el Plan Nacional de Desarrollo es el instrumento por medio del cual se concreta la garantía de derechos en un marco de política pública; por tanto, su vinculación y la ejecución de su cumplimiento son importantes frente a los diferentes niveles de gobierno, otras funciones del Estado, e incluso el propio sector privado en su papel de corresponsable de los procesos de desarrollo; para lo cual, se establece una planificación diferenciada, acorde con las características sociales, culturales y territoriales de la población.

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

- **Objetivo 1: Mejorar el bienestar social y la calidad de vida de la población, para garantizar el goce efectivo de los derechos y la reducción de las desigualdades**, porque la reforma fortalecería el bienestar social y el goce efectivo de derechos de las personas ecuatorianas en el exterior, reduciendo desigualdades asociadas a la movilidad humana. Las reformas propuestas garantizarían una atención consular inclusiva, mejorarían el acceso a información y facilitarían un retorno más adecuado, especialmente para personas en situación de vulnerabilidad. Asimismo, los sistemas integrados de información permitirían diseñar políticas públicas basadas en evidencia, orientadas a una mejor calidad de vida.

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

## V. ANÁLISIS Y OBSERVACIONES DE TÉCNICA LEGISLATIVA:

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

**Técnica Legislativa:** Es el conjunto de preceptos, reglas, procedimientos y prácticas jurídicas y lingüísticas **necesarias para una correcta y eficaz producción legislativa, que garantice la seguridad jurídica, la supremacía constitucional y otros principios constitucionales**, en

todo el proceso legislativo de expedición, codificación, reforma, derogación e interpretación de la ley.<sup>2</sup> (Énfasis añadido)

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

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

- 5.1 En la Exposición de Motivos, se recomienda revisar y aplicar lo dispuesto en el Artículo 6, letra c) del Reglamento de Técnica Legislativa. Asimismo, se sugiere citar las fuentes de la información plasmada en dicho acápite, utilizando para el efecto, las normas APA.
- 5.2 En lo que corresponde a los considerandos, se recomienda tener en cuenta que, en la práctica ecuatoriana, los que constituyen el preámbulo de la ley se ordenan bajo la expresión centrada:

**“REPÚBLICA DEL ECUADOR  
ASAMBLEA NACIONAL  
EL PLENO  
CONSIDERANDO”**

Asimismo, se sugiere tomar en cuenta que luego de la expresión “Que” no va escrito seguido de una coma; que todos los considerandos, a excepción del último, concluyen con punto y coma; y, en el penúltimo considerando se debería agregar el término “; y,”.

Además, se sugiere tener en cuenta que a continuación de la expresión “En ejercicio de las atribuciones previstas en el número 6 del Artículo 120 de la Constitución de la República del Ecuador; y, de conformidad con el número 6 del Artículo 9 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa, expide al siguiente:” no constituye un considerando; así como, la referencia a los artículos que facultan a la Asamblea Nacional para expedir leyes, tampoco se deben plasmar como un considerando.

Lo recomendado se encuentra de acuerdo con lo previsto en el Artículo 6, letra c) del Reglamento de Técnica Legislativa.

- 5.3 Dentro del articulado propuesto, se observa lo siguiente:

- a) En el Artículo 1, se debe indicar que la modificación versaría sobre el

---

2 Resolución Nro. CAL 2019-2021-419, “Reglamento de Técnica Legislativa”, Artículo 4, letra f.

Artículo 8 de la ley a reformarse; así como utilizar comillas para establecer el texto que se modificaría. Adicionalmente, se debe considerar que en la ley vigente el articulado utiliza el término “Artículo” en lugar de “Art.”, seguido del número correspondiente (no se ha incluido claramente), punto y guion.

- b) En el Artículo 3, se debe utilizar comillas para establecer el texto que se modificaría. Adicionalmente, se debe considerar que en la ley vigente el articulado utiliza el término “Artículo” en lugar de “Art.”, seguido del número correspondiente, punto y guion.
- c) En el Artículo 4, se debe utilizar comillas para establecer el texto que se modificaría. Adicionalmente, se debe considerar que en la ley vigente el articulado utiliza el término “Artículo” en lugar de “Art.”, seguido del número correspondiente, punto y guion.
- d) En el Artículo 5, se debe utilizar comillas para establecer el texto que se modificaría. Adicionalmente, se debe considerar que en la ley vigente el articulado utiliza el término “Artículo” en lugar de “Art.”, seguido del número correspondiente, punto y guion.
- e) En el Artículo 6, se debe utilizar comillas para establecer el texto que se modificaría. Adicionalmente, se debe considerar que en la ley vigente el articulado utiliza el término “Artículo”, seguido del número correspondiente, punto y guion.

- 5.4 En lo que respecta a la Disposición Final plasmada, se sugiere agregar el término “ÚNICA”.
- 5.5 Se recomienda revisar que la redacción del Proyecto de Ley sea clara, en su lenguaje, estilo, gramática y ortografía, de acuerdo a lo previsto en los artículos 28, 29, 30, 31 y 32 del Reglamento de Técnica Legislativa.
- 5.6 Se sugiere revisar los elementos de forma del documento, en cuanto a espaciado, interlineados, puntuación, negrillas, entre otros.

## VI. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES:

El “Proyecto de Ley Orgánica Reformatoria a la Ley Orgánica de Movilidad Humana para el Fortalecimiento de los Ecuatorianos y Ecuatorianas en el Exterior”, sujeto a análisis, cumple con los requisitos formales establecidos en los artículos 134 y 136 de la Constitución de la República del Ecuador, es decir, se refiere a una sola materia; está presentado al Presidente de la Asamblea Nacional; tiene exposición de motivos; contiene el articulado y la expresión clara de los artículos que con la nueva Ley se derogarían o reformarían, de ser el caso.

**Sin embargo, a criterio de esta Unidad, la propuesta normativa podría generar una creación, modificación o supresión de impuestos; así como,**

**un incremento del gasto público**, de conformidad al análisis económico expuesto en este Informe. En consecuencia, podría afectar el mandato establecido en los artículos 135 y 301 de la Constitución de la República del Ecuador, que otorga iniciativa legislativa exclusiva a la Presidenta o Presidente de la República para la presentación de los proyectos de ley que incrementen el gasto público y generen una creación, modificación o supresión de impuestos.

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

- a) **Considerar** los criterios establecidos en el presente Informe; y,
- b) **No Calificar** el “Proyecto de Ley Orgánica Reformatoria a la Ley Orgánica de Movilidad Humana para el Fortalecimiento de los Ecuatorianos y Ecuatorianas en el Exterior”.

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

Finalmente, en cumplimiento de la Resolución del Consejo de Administración Legislativa, adoptada en Sesión de 19 de septiembre de 2012, se adjunta el Extracto del “Proyecto de Ley Orgánica Reformatoria a la Ley Orgánica de Movilidad Humana para el Fortalecimiento de los Ecuatorianos y Ecuatorianas en el Exterior”.

Atentamente,



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

Elaborado por:



Mtr. Mirna Alejandra Saldarriaga Avellán  
**ADMINISTRADOR DE GESTIÓN DE INVESTIGACIÓN Y CONTROL POLÍTICO  
UNIDAD TÉCNICA LEGISLATIVA**

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

**ANEXO 1**  
**EXTRACTO DEL PROYECTO**

<b>NOMBRE PROYECTO</b>	<b>DEL</b>	“Proyecto de Ley Orgánica Reformatoria a la Ley Orgánica de Movilidad Humana para el Fortalecimiento de los Ecuatorianos y Ecuatorianas en el Exterior”
<b>PROPONENTE</b>		Asambleísta Jorge Ernesto Miranda Idrovo
<b>FECHA PRESENTACIÓN</b>	<b>DE</b>	15 de enero de 2026
<b>MATERIA</b>		Movilidad Humana
<b>OBJETIVO PROYECTO</b>	<b>DEL</b>	Fortalecer la protección integral y la atención consular de los ecuatorianos en el exterior, eliminando la discriminación por estatus migratorio; así como, optimizar los mecanismos de asesoría y acompañamiento para garantizar un retorno seguro y digno, priorizando a las personas en situación de vulnerabilidad.
<b>SÍNTESIS GENERAL DEL PROYECTO</b>		<p>Contiene: Exposición de Motivos; dieciséis considerandos; seis artículos; una disposición transitoria; y, una disposición final.</p> <p>El “Proyecto de Ley Orgánica Reformatoria a la Ley Orgánica de Movilidad Humana para el Fortalecimiento de los Ecuatorianos y Ecuatorianas en el Exterior” se orientaría a la protección integral de las personas ecuatorianas en el exterior, fortaleciendo su vínculo con el Estado a través del sistema consular. Su importancia radica en garantizar el ejercicio efectivo de derechos sin discriminación por situación migratoria, consolidando la protección consular como obligación estatal permanente. La propuesta, además, ampliaría el reconocimiento de la vulnerabilidad y de la condición de persona retornada, eliminaría barreras administrativas y reforzaría el derecho a la información sobre políticas de retorno. Asimismo, impulsaría una gestión pública basada en datos mediante un sistema integrado de información y un registro único, con el fin de consolidar una política de movilidad humana eficiente y centrada en la dignidad humana.</p>
<b>CONCLUSIONES</b>		<p>El “Proyecto de Ley Orgánica Reformatoria a la Ley Orgánica de Movilidad Humana para el Fortalecimiento de los Ecuatorianos y Ecuatorianas en el Exterior”, sujeto a análisis, cumple con los requisitos formales establecidos en los artículos 134 y 136 de la Constitución de la República del Ecuador, es decir, se refiere a una sola materia; está presentado al Presidente de la Asamblea Nacional; tiene exposición de motivos; contiene el articulado y la expresión clara de los artículos que con la nueva Ley se derogarían o reformarían, de ser el caso.</p> <p><b>Sin embargo, a criterio de esta Unidad, la propuesta normativa podría generar una creación, modificación o supresión de impuestos; así como, un incremento del gasto público, de conformidad al análisis económico expuesto en este Informe. En consecuencia, podría afectar el mandato establecido en los artículos 135 y 301 de la Constitución de la República del Ecuador, que otorga iniciativa legislativa exclusiva a la Presidenta o Presidente de la República para la presentación de los proyectos de ley que incrementen el gasto público y generen una creación, modificación o supresión de impuestos.</b></p>
<b>RECOMENDACIONES</b>		<p>a) <b>Considerar</b> los criterios establecidos en el presente Informe; y,</p> <p>b) <b>No Calificar</b> el “Proyecto de Ley Orgánica Reformatoria a la Ley Orgánica de Movilidad Humana para el Fortalecimiento de los Ecuatorianos y Ecuatorianas en el Exterior”.</p>

Elaborado por: MASA

**ANEXO 2**  
**“PROYECTO DE LEY ORGÁNICA REFORMATORIA A LA LEY ORGÁNICA DE MOVILIDAD HUMANA PARA EL FORTALECIMIENTO DE LOS ECUATORIANOS Y ECUATORIANAS EN EL EXTERIOR”**

**Proponente:** Asambleísta Jorge Ernesto Miranda Idrovo.

El precitado Proyecto de Ley modifica varios artículos a la Ley Orgánica de Movilidad Humana. Los artículos que son objeto de la propuesta, se detallan en el siguiente Cuadro y, para una mejor apreciación, se resaltan las reformas establecidas:

TEXTO VIGENTE	TEXTO PROPUESTO
<p>Art. 8.- Las personas ecuatorianas en el exterior, para el adecuado ejercicio de sus derechos y obligaciones, recibirán la protección y asistencia oportuna de las misiones diplomáticas u oficinas consulares del Ecuador, cualquiera sea su situación migratoria.</p> <p><del>Las personas ecuatorianas en el exterior podrán inscribirse en el Registro Único de Ecuatorianos en el Exterior, en línea o de forma presencial en las misiones diplomáticas u oficinas consulares del Ecuador. Este Registro no constituye condición para acceder a los derechos previstos en esta Ley.</del></p> <p><b>LO TESTADO SE ELIMINA</b></p>	<p>Artículo 1.- Sustitúyase artículo por el siguiente texto:</p> <p><b>“Art. 8 Derecho a la protección consular.-</b> Las personas ecuatorianas en el exterior, para el adecuado ejercicio de sus derechos y obligaciones, recibirán la protección y asistencia oportuna de las misiones diplomáticas u oficinas consulares del Ecuador, cualquiera sea su situación migratoria.</p>
<p>Art. 25.- 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:</p> <p>1. Haber permanecido más de dos años en el exterior y retornar de manera voluntaria o forzada.</p> <p>2. Estar en condiciones de vulnerabilidad calificada por la autoridad de movilidad humana o las misiones diplomáticas u oficinas consulares del Ecuador <del>de acuerdo con esta Ley y su reglamento. Además</del></p>	<p>Artículo 2.- Sustitúyase el numeral 2 del artículo 25 por el siguiente texto:</p> <p>Art. 25.- 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:</p> <p>1. Haber permanecido más de dos años en el exterior y retornar de manera voluntaria o forzada.</p> <p>“2. Estar en condiciones de vulnerabilidad calificada por la autoridad de movilidad humana o las</p>

<p><del>gozarán de estos derechos y beneficios las y los ecuatorianos nacidos en el exterior que ingresen al Ecuador para domiciliarse en él. Se exceptúa de este grupo a las personas ecuatorianas que prestan sus servicios en las misiones diplomáticas u oficinas consulares del Ecuador y organismos internacionales, quienes estarán sujetos a lo previsto en sus leyes específicas.</del></p> <p><b>LO TESTADO SE ELIMINA</b></p>	<p>misiones diplomáticas u oficinas consulares del Ecuador <b>a través de la verificación de las condiciones que pueden incluir, pero no limitar, su situación socioeconómica, intentos interrumpidos migratorios, independientemente del tiempo de permanencia en el exterior y situación de riesgo de su integridad al retorno al Ecuador.</b>"</p>
<p><del>Art. 30.- Derecho a ser informados sobre el retorno.- Las personas ecuatorianas en el exterior tienen derecho a ser informadas, a través de las misiones diplomáticas u oficinas consulares, sobre las políticas públicas para su retorno y los mecanismos para su aplicación.</del></p> <p><b>LO TESTADO SE ELIMINA</b></p>	<p>Artículo 3.- Sustitúyase el artículo 30 por el siguiente:</p> <p><b>"Art. 30.- Derecho a ser informado y asesorado sobre los beneficios y las políticas públicas para su retorno al Ecuador.- Las personas ecuatorianas en el exterior, de manera obligatoria serán informadas y asesoradas sobre los beneficios y las políticas públicas para su retorno al Ecuador, de manera permanente, por parte de las misiones diplomáticas, oficinas consulares y a través de los medios físicos y digitales.</b></p>
<p><del>Art. 38.- Reconocimiento de la condición de persona ecuatoriana retomada.- La autoridad de movilidad humana otorgará el reconocimiento de persona ecuatoriana retornada a quienes hayan permanecido en el exterior por al menos dos (2) años en forma ininterrumpida, y lo acrediten mediante el certificado de movimiento migratorio o declaración juramentada, según el caso. La certificación de esta condición se emitirá conforme a los procedimientos establecidos en esta Ley y su reglamento. Para facilitar este trámite, la autoridad de movilidad humana implementará servicios en línea para la obtención del certificado correspondiente. Ninguna otra entidad podrá verificar nuevamente el cumplimiento de los requisitos ni los plazos de permanencia exigidas para acreditar la calidad de retomado, con el</del></p>	<p>Artículo 4.- Sustitúyase el Artículo 38 por el siguiente texto:</p> <p><b>"Art. 38.- Reconocimiento de la condición de persona ecuatoriana retornada.- La autoridad de movilidad humana o quien haga sus veces, será la única entidad que podrá otorgar el reconocimiento de "persona ecuatoriana retornada", a través del Registro Único de ecuatorianos en el Exterior, movimiento migratorio, declaración juramentada, o documentos o pruebas que demuestren su salida o permanencia en el exterior, según sea el caso. Ninguna otra entidad podrá verificar nuevamente el cumplimiento de los requisitos ni los plazos de permanencia exigidos para acreditar la condición de persona ecuatoriana retornada.</b></p>

<p><del>fin de aplicar los derechos establecidos en esta Ley.</del></p> <p><b>LO TESTADO SE ELIMINA</b></p>	
<p>Art. 168.- Sistema Nacional Integrado de Información Sobre la Movilidad Humana.- <del>Se crea el Sistema Nacional Integrado de Información sobre la Movilidad Humana que al menos deberá contener</del> datos de identidad, condición migratoria, movimientos migratorios y lugar de residencia de las personas en movilidad humana.</p> <p>En este sistema <del>se consolidará</del> la información que mantengan las entidades públicas relacionadas con la movilidad humana, la cual deberá considerar las disposiciones sobre confidencialidad.</p> <p>El Sistema será administrado por la autoridad de movilidad humana en coordinación con la autoridad de control migratorio y la Dirección General de Registro Civil, Identificación y Cedulación y otras entidades vinculadas con la movilidad humana, de conformidad con la legislación vigente y el reglamento de la presente Ley.</p> <p><b>LO TESTADO SE ELIMINA</b></p>	<p>Artículo 5.- Sustitúyase el artículo 168 por el siguiente texto:</p> <p>"Art. 168.- Sistema Nacional Integrado de Información Sobre la Movilidad Humana.- <b>Créese</b> el Sistema Nacional Integrado de Información sobre la Movilidad Humana <b>que contendrá al menos</b>, datos de identidad, condición migratoria, movimientos migratorios y lugar de residencia de las personas en movilidad humana <b>y será alimentado a través del "Registro Único de Personas en Situación de Movilidad Humana" a cargo del Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana o quien haga sus veces.</b></p> <p>En este sistema <b>se fortalecerá</b> la información que mantengan las entidades públicas relacionadas con la movilidad humana, la cual deberá considerar las disposiciones sobre confidencialidad.</p> <p>El Sistema será administrado <b>y gestionado</b> por la autoridad de movilidad humana en coordinación con la autoridad de control migratorio y la Dirección General de Registro Civil, Identificación y Cedulación y otras entidades vinculadas con la movilidad humana, de conformidad con la legislación vigente y el reglamento de la presente Ley.</p>
	<p><b>Artículo 6.- Agregase a continuación del artículo 168 el siguiente artículo:</b></p> <p><b>"168.1.- Registro Único de personas en situación de movilidad humana.- Las personas en situación de movilidad humana, de manera obligatoria, serán inscritas en al "Registro Único de personas en situación de movilidad humana", que formará parte del Sistema</b></p>

	<p><b>Nacional Integrado de Información Sobre la Movilidad Humana cuyo objetivo será generar datos y estadísticas por parte del ente rector en articulación con las entidades públicas que generan información referente a las temáticas de movilidad humana, que estará disponible a través de datos abiertos.</b></p> <p><b>Este registro se articulará con los otros sistemas de información de grupos de atención prioritarios, lo que permitirá mantener una base de datos actualizadas para brindar una atención consular adecuada a los ecuatorianos que lo requieran. El registro formará parte del Sistema Nacional Integrado de Información sobre Movilidad Humana y no constituye condición para acceder a los derechos previstos en esta Ley.</b></p> <p><b>Las misiones diplomáticas y las oficinas consulares del Ecuador, tienen la obligación realizará estudios y censos continuos y permanentes para contabilizar, identificar y registrar a ecuatorianos en situación de movilidad humana que realicen cualquier acto trámite en sus dependencias, ya sea de manera física o virtual. Así mismo, el Ente Rector en movilidad humana realizará censos continuos y permanentes a través de las misiones diplomáticas u oficinas consulares del Ecuador, para registrar ecuatorianos en situación de movilidad.”</b></p>
	<p><b>DISPOSICIONES TRANSITORIA ÚNICA.-</b></p> <p><b>El plazo de treinta (30) días, contados a partir de la entrada en vigencia de la presente Ley en el Registro Oficial, el Ente Rector de movilidad humana, implementará los canales de información presenciales</b></p>

	<p>y virtuales para potenciar y difundir de manera adecuada los beneficios y las políticas públicas para el retorno de ecuatorianos al País.</p>
	<p><b>DISPOSICIÓN FINAL. –</b></p> <p>La presente ley entrará en vigor desde su publicación en el Registro Oficial. Dado y suscrito en la sede de la Asamblea Nacional, ubicada en el Distrito Metropolitano de Quito, a los...</p>

Elaborado por: Deybi Delgado Campaña