



**UNIVERSIDAD CATÓLICA
DE SANTIAGO DE GUAYAQUIL**

**FACULTAD DE JURISPRUDENCIA, CIENCIAS SOCIALES Y
POLITICAS
CARRERA DE DERECHO**

TEMA:

**Unificación de los certificados de discapacidad internacional para el
Mercosur-Propuesta**

AUTORES:

Zambrano Quiroz, Bryan Javier

Ayovi Caicedo, July Evelina

**Trabajo de titulación previo a la obtención del título de
ABOGADO**

TUTOR

Dra. Paredes Caveró Ángela María

**Guayaquil, Ecuador
2025**



UNIVERSIDAD CATÓLICA
DE SANTIAGO DE GUAYAQUIL

**FACULTAD DE JURISPRUDENCIA, CIENCIAS SOCIALES Y POLITICAS
CARRERA DE DERECHO**

CERTIFICACIÓN

Certificamos que el presente trabajo de titulación, fue realizado en su totalidad por **Zambrano Quiroz, Bryan Javier** y **Ayovi Caicedo, July Evelina** como requerimiento para la obtención del título de **Abogado**

TUTORA

f. _____
Ab./Dr. Ángela María Paredes Caveros

DIRECTOR DE LA CARRERA

f. _____
Dra. Nuria Pérez Puig-Mir, Phd.
Guayaquil, a los 20 días del mes de agosto del año 2025



UNIVERSIDAD CATÓLICA
DE SANTIAGO DE GUAYAQUIL

**FACULTAD DE JURISPRUDENCIA, CIENCIAS SOCIALES Y POLITICAS
CARRERA DE DERECHO**

DECLARACIÓN DE RESPONSABILIDAD

Nosotros, ZAMBRANO QUIROZ, BRYAN JAVIER y AYОВI CAICEDO, JULY
EVELINA

DECLARAMOS QUE:

El trabajo de titulación: **“Unificación de los certificados de discapacidad internacional para el Mercosur-Propuesta”** previo a la obtención del título de **Abogado** ha sido desarrollado respetando derechos intelectuales de terceros conforme las citas que constan en el documento, cuyas fuentes se incorporan en las referencias o bibliografías. Consecuentemente este trabajo es de mi total autoría.

En virtud de esta declaración, me responsabilizo del contenido, veracidad y alcance del Trabajo de Titulación referido.

Guayaquil, a los 20 días del mes de agosto del año 2025

LOS AUTORES

f.

Zambrano Quiroz, Bryan Javier

F.

Ayovi Caicedo July Evelina



UNIVERSIDAD CATÓLICA
DE SANTIAGO DE GUAYAQUIL

**FACULTAD DE JURISPRUDENCIA, CIENCIAS SOCIALES Y POLITICAS
CARRERA DERECHO**

AUTORIZACIÓN

Nosotros, ZAMBRANO QUIROZ, BRYAN JAVIER y AYОВI CAICEDO, JULY
EVELINA

Autorizamos a la Universidad Católica de Santiago de Guayaquil a la **publicación** en la biblioteca de la institución el trabajo de titulación: “**Unificación de los certificados de discapacidad internacional para el Mercosur-Propuesta**”, cuyo contenido, ideas y criterios son de nuestra exclusiva responsabilidad y total autoría.

Guayaquil, a los 20 días del mes de agosto del año 2025

LOS AUTORES

f. 
ZAMBRANO QUIROZ, BRYAN JAVIER

f. 
AYОВI CAICEDO JULY EVELINA

UNIVERSIDAD CATÓLICA SANTIAGO DE GUAYAQUIL

REPORTE COMPILATIO



TUTORA



f.

Ab./Dr. Ángela María Paredes Caveros

AGRADECIMIENTOS

Quiero expresar mi más sincero agradecimiento a todas las personas que hicieron posible la culminación de este proyecto académico.

En primer lugar, a mis padres, quienes con su amor, apoyo y ejemplo han sido la base de todo lo que soy. A mi **madre Ángela**, por su inagotable paciencia, ternura y fortaleza, y a mi **padre Mauro**, por su dedicación, esfuerzo y por enseñarme que la educación es el camino más valioso para alcanzar los sueños.

A mis sobrinas, fuente de alegría e inspiración, quienes con sus sonrisas me motivaron a seguir adelante, recordándome siempre la importancia de ser un ejemplo para ellas.

También agradezco a mis compañeras y amigas **July, Erika y Elizabeth**, por el compañerismo, la unión y la solidaridad compartida en este camino; su apoyo constante, han sido un pilar fundamental hasta el final en mi formación como abogado.

Bryan Zambrano

DEDICATORIA

A ti, **mi hermana Jeniffer**, mi compañera de vida, ejemplo de fortaleza y entrega.

Este logro no sería posible sin tu presencia constante, sin tus palabras de ánimo cuando las fuerzas parecían desvanecerse, ni sin tu apoyo incondicional, tanto emocional como económico, que se convirtió en el sostén de mis sueños.

Gracias por ser más que una hermana: por ser guía, amiga, consejera y, sobre todo, una verdadera maestra en mi vida. Has sido pilar fundamental en mi camino, regalándome tu confianza cuando dudaba, tu mano firme cuando tropezaba y tu sonrisa cuando más la necesitaba.

Hoy este triunfo también es tuyo, porque cada página de esta tesis guarda un pedacito de tu esfuerzo, de tus sacrificios y de tu amor infinito.

A ti, que con tu ejemplo me inspiras a seguir luchando, dedico con todo mi corazón este trabajo, como un homenaje a tu grandeza y a la huella imborrable que has dejado en mi vida.

Bryan Zambrano

AGRADECIMIENTO:

Este logro no habría sido posible sin el amor y apoyo de quienes me rodean.

Agradezco tanto a Dios, por darme la fortaleza y sabiduría necesarias para culminar esta meta tan importante en mi vida.

A mis padres, por enseñarme con su ejemplo que la perseverancia, la honestidad y el trabajo duro son los pilares para alcanzar los sueños.

A mi esposo, Jorge Arboleda, por su paciencia, comprensión y por ser mi apoyo incondicional en cada paso de este camino, dándome el ánimo necesario cuando pensé en desistir.

A mis hijos, Renatta y Gael Arboleda, fuente de mi inspiración y la razón más grande para esforzarme cada día; para que comprendan que la edad es solo un número cuando se quiere salir adelante. A mis 43 años me gradué de abogada, demostrando que cuando muchos dicen “ya no”, yo empecé; cuando otros dicen “¿para qué seguir estudiando?”, yo decidí avanzar, haciendo oídos sordos a las dudas.

Este título lo dedico también a quienes alguna vez pensaron que no podían por los obstáculos que la vida presenta. Sí se puede, todo se puede en la vida, siempre que exista esfuerzo, perseverancia y fe.

A todos ellos les entrego con amor y gratitud este trabajo que marca un nuevo comienzo en mi vida profesional.

DEDICATORIA:

Con todo mi amor, a mis hijos, Renatta y Gael, quienes son la razón más grande de mis esfuerzos y mi mayor orgullo, por quienes nunca dejaré de luchar.

A mi esposo, Jorge, por su apoyo incondicional; y a mis padres, por darme las bases para ser la mujer que soy hoy.

Este logro es para que comprendan que los sueños no tienen edad, que siempre es posible alcanzar las metas con esfuerzo y fe.

Este triunfo les pertenece tanto a ustedes como a mí.

July Ayovi Caicedo.



**UNIVERSIDAD CATÓLICA
DE SANTIAGO DE GUAYAQUIL
FACULTAD DE JURISPRUDENCIA, CIENCIAS SOCIALES Y POLITICAS
CARRERA DERECHO**

TRIBUNAL DE SUSTENTACIÓN

f. _____

**DRA. NURIA PEREZ Y PUIG-MIR
DIRECTORA DE CARRERA**

f. _____

**ANGELA MARÍA PAREDES CAVERO
COORDINADOR DEL ÁREA**

f. _____

**MARIA PAULA RAMIREZ VERA
OPONENTE**



UNIVERSIDAD CATÓLICA
DE SANTIAGO DE GUAYAQUIL

Facultad: Jurisprudencia

Carrera: Derecho

Período: UTE A 2025

Fecha: 20/07/2025

ACTA DE INFORME FINAL

El abajo firmante, docente tutor del Trabajo de Titulación denominado **Propuestas nacionales e internacionales para combatir la desigualdad en los procesos de calificación de discapacidad** elaborado por los estudiantes **ZAMBRANO QUIROZ BRYAN JAVIER, AYOVI CAICEDO JULY EVELINA**, certifica que durante el proceso de acompañamiento dichos estudiantes han obtenido la calificación de **(10) DIEZ**, lo cual la califica como **APTA PARA LA SUSTENTACIÓN**

TUTORA

f.

Ab./Dr. Ángela María Paredes Caveros

Índice

Introducción.....	2
CAPÍTULO I	3
1. Régimen legal en Ecuador sobre la discapacidad	3
1.1. Normativa Supraconstitucional	3
1.2. Legislación nacional.....	4
2. El Problema Jurídico	6
3. El Derecho a migrar	6
3.1. El Derecho a Migrar en las Personas con Discapacidad: una mirada desde la perspectiva de las obligaciones del Estado	8
3.2. El Derecho a Migrar en las Personas con Discapacidad: una mirada desde el derecho comunitario latinoamericano.....	11
4. Vulneraciones al derecho a la igualdad y no discriminación en el Ecuador: las personas con discapacidad nacionales frente a las personas con discapacidad extranjeras.....	13
4.1. El Test de Igualdad	14
4.1.1. Análisis del Test de Igualdad por falta de mecanismos de homologación de certificados de discapacidad provenientes del MERCOSUR en favor de extranjeros en el Ecuador.....	14
4.1.2. Análisis del Test de Igualdad por falta de creación de un Certificado Internacional de Discapacidad por parte del derecho comunitario latinoamericano en la CAN y el MERCOSUR	17
CAPÍTULO II.....	19
DERECHO COMPARADO	19
5. Perú	19
6. La Unión Europea: la Tarjeta Europea de Discapacidad.....	21
Conclusiones	24
Recomendaciones	25
Bibliografía	27

RESUMEN

Las personas con discapacidad han sufrido desventajas históricas desde los orígenes de la humanidad. Si bien las normativas tanto nacionales e internacionales han procurado emitir medidas de acción afirmativa que promuevan la igualdad real y formal de este grupo de atención prioritaria, aún existe un desafío enorme, pero no imposible de implementar: la emisión de una tarjeta de discapacidad que permita ser reconocido y validado dentro de la región latinoamericana. El presente trabajo de titulación tiene por objeto analizar y promover la creación de una tarjeta de discapacidad comunitaria que permita a las personas con discapacidad que migraren por las razones que fueren, tengan el reconocimiento constitucional y legal que su condición amerita. Al final se emiten propuestas para que el Mercado Común del Sur (MERCOSUR) y la legislación ecuatoriana implementen nuevas normas que permitan: la creación de un certificado de discapacidad internacional para los Estados miembros y asociados y asociados del MERCOSUR como figura similar a la Tarjeta de Discapacidad Europea; y, la homologación de certificados de discapacidad internacionales para ciudadanos nacionales y extranjeros en el paradigma jurídico ecuatoriano.

Palabras claves: discapacidad, igualdad, identificación de personas con discapacidad, derecho internacional

ABSTRACT

People with disabilities have suffered historical disadvantages since the dawn of humanity. While both national and international regulations have sought to establish affirmative action measures that promote real and formal equality for this priority group, a huge, but not impossible, challenge remains: the issuance of a disability card that allows for recognition and validation within Latin America. This thesis aims to analyze and promote the creation of a community disability card that allows people with disabilities who migrate for whatever reason to receive the constitutional and legal recognition their condition deserves. Finally, proposals are made for the Southern Common Market (MERCOSUR) and Ecuadorian legislation to implement new regulations that allow for: the creation of an international disability certificate for MERCOSUR member and associate states, similar to the European Disability Card; and the homologation of international disability certificates for national and foreign citizens within the Ecuadorian legal framework.

Key words: *disability, equality, discrimination, rights, identity card, privacy, personal data.*

Introducción

Los ciudadanos ecuatorianos y extranjeros gozan de todos los derechos establecidos en la Constitución de la República del Ecuador (2008) (En adelante CRE). De conformidad con el Art. 11 numeral 9 el Estado es aquella entidad que se encuentra obligada como más alto deber a “respetar y hacer respetar los derechos garantizados en la Constitución”. Estos derechos incluyen a la igualdad formal, material y a la no discriminación de los Arts. 11 numeral 2 y 66 numeral 4 de la CRE (2008); el derecho a acceder a bienes y servicios públicos y privados de calidad, con eficiencia, eficacia y buen trato para el ejercicio de sus derechos económicos, sociales y culturales instaurado en el Art. 66 numeral 25 de la CRE (2008); y, el derecho de los ecuatorianos en el exterior de promover sus vínculos con el Ecuador y recibir protección integral para que puedan ejercer libremente sus derechos reconocido en el Art. 41 de la CRE (2008). En el caso de las personas con discapacidad, la atención y protección es de carácter prioritaria debido a su estado de vulnerabilidad en mérito del Art. 35 de la CRE (2008). Es por ello, que el régimen jurídico les ha otorgado beneficios y privilegios que tienen por objeto reducir igualdades estructurales promoviendo el derecho a la igualdad material.

El presente trabajo de titulación analiza la necesidad por parte de los Estados democráticos de incluir un régimen de certificados internacionales de discapacidad válido para los países miembros y asociados y asociados del MERCOSUR, y la homologación de certificados de discapacidad emitidos en el extranjero para todas las personas con discapacidad dentro de la legislación ecuatoriana interna.

En Latinoamérica, si bien no se ha alcanzado un nivel de integración similar a la Unión Europea, existen instrumentos internacionales que facilitan la movilización de los ciudadanos generales sin necesidad, por ejemplo, de un pasaporte como en la Decisión 503 de la CAN y el Acuerdo sobre Documentos de Viaje de los Estados Partes del Mercosur y Estados Asociados. Al escudriñar los aspectos que justifican la inclusión de una legislación más accesible y tener en consideración normas previas, se propondrá al final recomendaciones de propuestas normativas que puedan convertir esta accesibilidad en pro de las personas con discapacidad como una realidad.

CAPÍTULO I

1. Régimen legal en Ecuador sobre la discapacidad

1.1. Normativa Supraconstitucional

La Constitución de la República (2008) es clara en reza en su Art. 417:

Art. 426.- Todas las personas, autoridades e instituciones están sujetas a la Constitución.

Las juezas y jueces, autoridades administrativas y servidoras y servidores públicos, aplicarán directamente las normas constitucionales y las previstas en los instrumentos internacionales de derechos humanos siempre que sean más favorables a las establecidas en la Constitución, aunque las partes no las invoquen expresamente.

En consecuencia, es menester repasar la literatura internacional vinculante en materia de discapacidad.

Si bien, las personas con discapacidad gozan de los mismos derechos que las demás personas, poseen su propio régimen de protección reforzada que permite garantizar el acceso a igualdad de oportunidades materiales frente a la sociedad. De este modo, uno de los instrumentos iniciales en materia internacional que es meritorio invocar es la Convención Interamericana para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra las Personas con Discapacidad, que otorgó el siguiente significado:

El término "discapacidad" significa una deficiencia física, mental o sensorial, ya sea de naturaleza permanente o temporal, que limita la capacidad de ejercer una o más actividades esenciales de la vida diaria, que puede ser causada o agravada por el entorno económico y social (Organización de los Estados Americanos, 1999).

Por su parte, en el 2008 apareció la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad donde en su Art. 1 manifiesta:

Las personas con discapacidad incluyen a aquellas que tengan deficiencias físicas, mentales, intelectuales o sensoriales a largo plazo que, al interactuar con diversas barreras, puedan impedir su participación plena y efectiva en la sociedad, en igualdad de condiciones con las demás (Organización de las Naciones Unidas, 2008).

Es de enfatizar que el término “incluyen” da a entender que estamos ante una definición de cláusula abierta, ya que no define de forma taxativa lo que se debe comprender como concepto de personas con discapacidad, pero sí menciona tipos de personas que se pueden encontrar en estos grupos.

De este modo, los Estados Partes pudieron llegar a un consenso general de cuál es la noción que se tiene por discapacidad, pero dejaron a disponibilidad de cada país signatario cómo especificar o interpretar el alcance del primer artículo del convenio.

1.2. Legislación nacional

A través de la promulgación de la Constitución de la República del Ecuador (2008) en su Artículo 35 reconoció a las personas con discapacidad como un grupo vulnerable con protección de rango constitucional, y por lo tanto “recibirán atención prioritaria y especializada en los ámbitos público y privado” (Constitución de la República del Ecuador, 2008).

El legislador nacional, adoptando las normativas internacionales a nuestro régimen jurídico extendió el concepto de discapacidad en los siguientes términos:

Art. 6.- Persona con discapacidad.- Para los efectos de esta ley se considera como persona con discapacidad aquella que presenta alteraciones en la estructura o funciones corporales, mentales, intelectuales, sensoriales o psicosociales y limitaciones para ejercer una o más actividades esenciales de la vida diaria en independencia y autonomía, para su participación social y el relacionamiento interpersonal, que al interactuar con las barreras del entorno, reducen o impiden su participación plena y efectiva en igualdad de condiciones.

La persona con discapacidad deberá estar calificada por los equipos calificadores especializados autorizados por el ente rector del Sistema Nacional de Salud. (Ley Orgánica de las Personas con Discapacidad, 2025).

Debido a que esta Ley fue publicada recién este año a través del Registro Oficial de julio 03 de 2025, aún el presidente no ha emitido el Reglamento, tal como lo ordena la disposición transitoria segunda de esta novedosa Ley (Ley Orgánica de las Personas con Discapacidad, 2025). Mientras tanto el Reglamento a la Ley Orgánica de Discapacidades (2017) menciona que estas personas del grupo vulnerable serán consideradas como tales cuando cuenten con “una proporción equivalente al treinta por ciento (30%) de discapacidad, debidamente calificada por la autoridad sanitaria nacional”. Estas definiciones resultan de mera importancia ya que son aquellas que coadyuvan al Estado a crear sistemas de calificación de discapacidad basados en los parámetros normativos mencionados.

Es así como el Estado mediante su normativa infralegal, como el Reglamento de Calificación, Recalificación de la Discapacidad y Certificación de Condición Discapacitante (2023) y el Manual de Calificación/Recalificación de Discapacidad (2024), crea el sistema jurídico-sanitario que se consolida como la llave de acceso a las personas con discapacidad para poder ejercer sus derechos específicos a través del reconocimiento estatal de su discapacidad.

Este acceso se perfecciona a través del certificado de discapacidad, y, sobre todo, con la inclusión del tipo y porcentaje de discapacidad en la cédula de ciudadanía, pues tal como indica el Artículo 111 de la Ley Orgánica de las Personas con Discapacidad (2025):

La cédula de identidad que acredite la condición de discapacidad, de acuerdo con la calificación y el registro correspondiente, es suficiente para acogerse a los derechos y medidas de acción afirmativa de esta Ley. Así mismo es el único documento requerido para todo trámite en los sectores público y privado. El certificado de votación no será exigido para ningún trámite público o privado.

El maestro Devis Echandía (1984) en Teoría General del Proceso ya advertía que “tanto vale no tener un derecho como no poder demostrarlo”, de tal suerte que si un ciudadano que tiene discapacidad, no tiene como probarla, no se podrá garantizar la

aplicación de sus beneficios reconocidos en la Ley Orgánica de Personas con Discapacidad (2025) y leyes conexas, dado a que corresponde al administrado de este grupo vulnerable mediante representación directa o de un tercero acreditado probar la existencia de la discapacidad, lo cual se realiza a través del documento habilitante del Artículo citado *ut supra*.

2. El Problema Jurídico

En la actualidad la Ley orgánica de Discapacidades y su Reglamento existe una laguna legal que viola derechos, ya que no reconocen un proceso de homologación de certificados de discapacidad en favor de los extranjeros que hayan tenido su documentación emitida en otro país, lo que genera restricciones para el ejercicio de los derechos de las personas migrantes no ecuatorianas con discapacidad ya que en caso de no haber hecho estos el proceso de certificación de discapacidad dentro del país, tienen que volver a atravesar por otro proceso de discapacidad desde 0 a través de diagnósticos iniciales en la Red Pública Integral de Salud del Ecuador. Otro vacío legal existente a nivel del derecho comunitario latinoamericano es la falta de un certificado de discapacidad internacional que tenga reconocimiento de pleno derecho para las personas discapacidad que formen parte de los Estados miembros y asociados y asociados del MERCOSUR. Esto genera trabas innecesarias para que los ciudadanos con discapacidad puedan gozar de sus derechos a la libre movilidad, a la identidad y al ejercicio de los derechos económicos, sociales y culturales que tienen de manera específica las personas con discapacidad en cada nación democrática.

El trabajo argumentará por qué existen restricciones en dichos derechos a la luz de la normativa, jurisprudencia y la doctrina nacional e internacional.

3. El Derecho a migrar

Este derecho se encuentra consagrado en el Art. 40 de la Constitución en los siguientes términos: “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”.

Por su parte, la Corte Constitucional (2023) mediante Sentencia No. 14-19-IN/23 ha mencionado respecto a dicho artículo que:

Al consagrar el derecho a migrar, el texto constitucional no estableció en sí mismo limitaciones, lo que implica que la facultad de limitar el ejercicio de este derecho, en principio, debe ser ejercida por la Asamblea Nacional, de conformidad con el artículo 132 numeral 1 de la Constitución.

Es aquí cuando entra la Ley Orgánica de Movilidad Humana (2017) que profundiza en este derecho ya no concibiéndolo como un todo, sino que se limita esta migración dotándola de responsabilidad y seguridad de la siguiente forma:

Art. 43.- Derecho a la libre movilidad responsable y migración segura.-

Las personas extranjeras en Ecuador tendrán derecho a migrar en condiciones de respeto con sus derechos, integridad personal de acuerdo con la normativa interna del país y a los instrumentos internacionales ratificados por Ecuador, respetando las leyes, la cultura, la naturaleza, el orden público, la paz y la seguridad ciudadana. El Estado realizará todas las acciones necesarias para fomentar el principio de la ciudadanía universal y la libre movilidad humana de manera responsable.

De este modo, el Estado tiene dos consideraciones que tienen implicaciones jurídicas. Primero concibe la importancia que debe dar en su imagen pública para fortalecer las relaciones internacionales mejorando así en cooperaciones económicas, políticas, sociales y culturales. Como segunda perspectiva, se tiene que el Estado actúa de tal manera en su calidad de garante de los derechos consagrados en la carta magna y en los instrumentos internacionales de derechos humanos ratificados por el país, garantizando así el derecho a lo que a todos los ciudadanos nacionales y extranjeros jurídicamente les compete: el conocimiento de la existencia de un Estado de derecho que se cimienta en tratar de garantizar en la práctica el mayor nivel de seguridad jurídica a sus pobladores y transeúntes a través del “respeto a la Constitución y en la existencia de normas jurídicas previas, claras, públicas y aplicadas por las autoridades competentes” (Constitución de la República del Ecuador, 2008).

3.1. El Derecho a Migrar en las Personas con Discapacidad: una mirada desde la perspectiva de las obligaciones del Estado

Una vez teniendo en consideración las normas invocadas, es importante tener en cuenta que el ejercicio a migrar en el país que acoge a migrantes se divide en varias etapas, la Corte Constitucional (2020) en Sentencia No. 639-19-JP/20 y acumulados ha reconocido las siguientes: “el ingreso, la permanencia o tránsito, salida o retorno, y debe garantizarse en condiciones dignas”.

La Alta Magistratura Constitucional en el mismo fallo continúa mencionando que

El Estado debe promover mecanismos que faciliten el ejercicio del derecho a migrar con base en políticas migratorias inclusivas y respetuosas de los derechos

(...)

Las autoridades migratorias, previo a establecer los requisitos legales para el ingreso al territorio nacional, deben considerar los derechos reconocidos en la Constitución y la Ley Orgánica de Movilidad Humana, y la íntima relación que guardan con otros, como salud, vida digna, tratamiento prioritario, y tomar en cuenta las condiciones sociales y económicas de las personas migrantes para obtener dichos requisitos (Corte Constitucional del Ecuador, 2020)

Del precedente invocado se tiene que si el Estado ecuatoriano dentro de la Ley Orgánica de las Personas con Discapacidad (2025) en su Art. 111 considera que la cédula de identidad que acredita la discapacidad “es el único documento requerido para todo trámite en los sectores público y privado”, existe un peligro de que los extranjeros con discapacidad legalmente reconocida en sus país de origen los miembros y asociados y asociados de la Comunidad Andina de Naciones y del MERCOSUR no puedan recibir el trato prioritario y diferenciado que merecen, dado a que a ojos del régimen jurídico ecuatoriano estas personas no gozan de los derechos especiales que tienen las personas con discapacidad.

Si bien existen discapacidades más visibles como aquellas que impiden de manera considerable la movilidad física del individuo, esto no implica que el resto de las personas con otros tipos de discapacidad y que no sean notorias deban ser tratados como personas sin discapacidad. Adicionalmente, para efectos administrativos y judiciales donde no se puede examinar a una persona con una discapacidad con movilidad física, el Estado tampoco podría verificar con certeza que se trata de este grupo vulnerable.

Es de recalcar que la nueva Ley Orgánica de las Personas con Discapacidad publicada en el Registro Oficial No. 73 del 3 de julio de 2025 si bien ha incluido progresos significativos en materia de derechos de esta población, no ha hecho esfuerzos concretos en demostrar un ánimo de planificar, coadyuvar o contribuir directamente en una propuesta de emisión de una credencial internacional que permita identificar a las personas con discapacidad de los estados miembros y asociados y asociados de la Comunidad Andina de Naciones y del MERCOSUR. La nueva ley en su Art. 15 menciona que:

Con la cooperación internacional, los titulares de derechos y editores pueden participar en diferentes iniciativas de cooperación y asistencia técnica internacional para asegurar la implementación y acceso a obras accesibles dentro del marco jurídico. Esto incluye la colaboración con otras partes interesadas, como gobiernos y organizaciones sin fines de lucro a nivel local, regional o internacional en la promoción de sinergias en favor de personas con discapacidad (Ley Orgánica de las Personas con Discapacidad, 2025).

De este modo, lo más cercano que se tiene es buscar una colaboración con gobiernos y otros agentes para “la promoción y sinergias en favor de personas con discapacidad” (Ley Orgánica de las Personas con Discapacidad, 2025), pero no hay una mención específica de qué tipo de “promociones” y “sinergias” se deben hacer o priorizar.

Esto termina siendo un reflejo de una falta de armonía y compromiso directo con las obligaciones que el Estado se obliga a sí mismo a través de la Constitución. Entre estas obligaciones reconocidas por la Constitución del 2008 se encuentran las de:

“El acceso de manera adecuada a todos los bienes y servicios” (Constitución de la República del Ecuador, 2008, Art.47 numeral 10);

“La inclusión social, mediante planes y programas estatales y privados coordinados, que fomenten su participación política, social, cultural, educativa y económica” (Constitución de la República del Ecuador, 2008, Art.48 numeral 1);

“Fortalecer la armonización de las legislaciones nacionales con énfasis en los derechos y regímenes laboral, migratorio, fronterizo, ambiental, social, educativo, cultural y de salud pública, de acuerdo con los principios de progresividad y de no regresividad” (Constitución de la República del Ecuador, 2008, Art. 423 numeral 3);

“Propiciar la creación de la ciudadanía latinoamericana y caribeña; la libre circulación de las personas en la región (...) y la protección común de los latinoamericanos y caribeños en los países de tránsito y destino migratorio” (Constitución de la República del Ecuador, 2008, Art. 423 numeral 5);

“Favorecer la consolidación de organizaciones de carácter supranacional conformadas por Estados de América Latina y del Caribe, así como la suscripción de tratados y otros instrumentos internacionales de integración regional”. (Constitución de la República del Ecuador, 2008, Art. 423 numeral 7); y,

asegurar el “pleno ejercicio de los derechos de las personas con discapacidad” (Constitución de la República del Ecuador, 2008, Art. 48 numeral 1).

De estos derechos de las personas con discapacidad que han sido citados, tanto la normativa nacional como supraconstitucional no generan una distinción entre ecuatorianos y extranjeros para este grupo vulnerable, ergo, los derechos de las personas con discapacidad que transitan por todo el territorio ecuatoriano, sin importar su nacionalidad o país de origen, merecen tener un marco que respete los principios de libre circulación regional, la inclusión del goce de los derechos económicos, sociales y culturales específicos de las personas con discapacidad, y, un acceso adecuado y proporcional a todos los “servicios públicos y privados de calidad, con eficiencia, eficacia y buen trato, así como a recibir información adecuada y veraz sobre su contenido y características” (Constitución de la República del Ecuador, Art. 66 numeral 25).

De este modo, pese a la Constitución contar ya con 17 años desde su promulgación, todavía no ha contado con un modelo o propuesta de modelo serio que a través de un

documento de identidad, físico o virtual, permita tomar como válidos certificados de discapacidad de países extranjeros, en especial de aquellas naciones de Latinoamérica.

Esta falta de propuestas e inserción de políticas a nivel nacional y regional fomentan un atropello total a los derechos de las personas con discapacidad y genera un trato diferenciado no justificado entre personas con discapacidad nacionales y extranjeras.

3.2. El Derecho a Migrar en las Personas con Discapacidad: una mirada desde el derecho comunitario latinoamericano

La facilidad de movilidad de las personas ha sido un avance en materia de integración regional a través de la Comunidad Andina de Naciones (CAN) y el Mercado Común del Sur (MERCOSUR), pues tal como menciona la Decisión 503 de la CAN:

Artículo 1.- Los nacionales de cualquiera de los Países Miembros podrán ser admitidos e ingresar a cualquiera de los otros Países Miembros, en calidad de turistas, mediante la sola presentación de uno de los documentos nacionales de identificación, válido y vigente en el país emisor y sin el requisito de visa consular, bajo los términos y condiciones señalados en la presente Decisión (Decisión 503 de la Comunidad Andina, 2001).

Fue así como Ecuador solo empezó a necesitar del pasaporte, o cédula de ciudadanía para ecuatorianos o la cédula de identidad para los extranjeros migrantes con el objeto de poder circular por los países miembros de la Comunidad Andina, que en la actualidad son “Bolivia, Colombia, Perú y Ecuador” (Comunidad Andina, 2025).

Los efectos adicionales a esta decisión fue que los documentos reconocidos en el pacto permiten ser válidos “para todos los efectos civiles y migratorios, incluyendo trámites judiciales y administrativos” (Decisión 503, 2001) del país miembro receptor.

Pese al progreso que implicó toda esta normativa, no se ha cumplido a cabalidad lo que está consagrado en el Artículo 3, donde se menciona que “Las autoridades nacionales competentes realizarán progresivamente las coordinaciones que sean necesarias para homologar los documentos nacionales de identificación a efectos de facilitar la libre circulación de personas dentro de la Subregión” (Decisión 503, 2001),

esto se debe a que los documentos nacionales de identificación de las personas con discapacidad de los países miembros y asociados no han sido incorporado en ninguna parte de este ni ningún otro instrumento.

Otro tratado internacional importante es el Acuerdo sobre Documentos de Viaje de los Estados Partes del Mercosur y Estados Asociados que reconoce:

(...) la validez de los documentos de identificación personal de cada Estado Parte y Asociado del MERCOSUR establecidos en el Anexo I del presente como Documentos de Viaje hábiles para el tránsito de nacionales y/o residentes regulares de los Estados Partes y Asociados del MERCOSUR por el territorio de los mismos.

En *sensu* teórico, si actualmente la cédula de ciudadanía ecuatoriana en mérito del Art. 111 de la Ley Orgánica de Personas con Discapacidad (2025) posee el tipo y porcentaje de discapacidad este reconocimiento debería ser aceptado por los países miembros y asociados del MERCOSUR y la CAN. No obstante, existen contradicciones a nivel de legislaciones internas ya que, por ejemplo, en Argentina mediante la Ley 22.431 (1981):

Art. 3º - La AGENCIA NACIONAL DE DISCAPACIDAD, dependiente de la SECRETARÍA GENERAL de la PRESIDENCIA DE LA NACIÓN, certificará en cada caso la existencia de la discapacidad, su naturaleza y su grado

(...)

El certificado que se expida se denominará Certificado Único de Discapacidad y acreditará plenamente la discapacidad en todo el territorio nacional, en todos los supuestos en que sea necesario invocarla, salvo lo dispuesto en el artículo 19 de la presente Ley.

Del texto extraído, se tiene en cuenta que la denominación de este documento contiene la palabra “único”, lo que da a entender que es una acreditación exclusiva que permite a las personas del territorio argentino gozar de los beneficios de discapacidad, lo que contravendría el Art. 111 de la Ley Orgánica de Personas con Discapacidad de Ecuador y el Art. 1 del Acuerdo sobre Documentos de Viaje de los Estados Partes del Mercosur y Estados Asociados al no reconocer este documento como un certificado válido para

aplicar los beneficios de discapacidad en Argentina y no permite siquiera facilitar un proceso de homologación.

4. Vulneraciones al derecho a la igualdad y no discriminación en el Ecuador: las personas con discapacidad nacionales frente a las personas con discapacidad extranjeras.

El derecho a la igualdad y no discriminación es un principio y derecho supranacional, que en términos de la Corte Constitucional del Ecuador en Sentencia No. 1290-18-EP/21:

El principio y derecho en cuestión es considerado como norma de *ius cogens*³⁸, y exige a los Estados proteger a las personas de la discriminación proveniente de agentes estatales y de personas o entidades privadas. En este sentido, es incompatible cualquier escenario en el que se considere superior a un grupo y se lo trate con privilegio o, considerándolo inferior, se lo trate de manera discriminatoria, de forma tal que el ejercicio de sus derechos se vea menoscabado (Corte Constitucional del Ecuador, 2021)

En cuanto al panorama internacional, la Corte Internacional de Derechos Humanos (2016) ha sido clara en mencionar que: “ninguna norma, decisión o práctica de derecho interno sea por parte de autoridades estatales o por particulares, pueden disminuir o restringir, de modo alguno, los derechos de una persona”.

A su vez, es imperativo acatar los precedentes vinculantes emitidos por la jurisprudencia constitucional. La Sentencia No. 751-15-EP/21 ha declarado que:

(...) para la configuración de un tratamiento discriminatorio se debe verificar tres elementos. En primer lugar, el elemento de comparabilidad entre los destinatarios de un acto o conducta específica, esto es, que “[...] dos sujetos de derechos [estén] en igual o semejantes condiciones [...]”³⁴. En segundo lugar, la constatación de un trato diferenciado por una de las categorías enunciadas de forma ejemplificativa en el artículo 11.2 de la CRE. En tercer lugar, la verificación del resultado por el trato diferenciado, que puede ser una

diferencia justificada o una diferencia que discrimina³⁵. Adicionalmente, esta Corte ha indicado que la diferencia justificada se presenta, en principio, cuando se promueve derechos, mientras que la diferencia discriminatoria se presenta cuando se tiene como resultado el menoscabo o la anulación del reconocimiento, goce o ejercicio de los derechos³⁶.

Ahora bien, en base a la normativa invocada del Test de Igualdad, cabe analizar dos hechos:

1. si la prohibición en el Ecuador de homologar los certificados de discapacidad de países miembros y asociados de la CAN y el MERCOSUR es discriminatoria.
2. si la falta de existencia de un certificado internacional de discapacidad con validez en los Estados Miembros y asociados de la CAN y el MERCOSUR resulta discriminatoria.

4.1. El Test de Igualdad

4.1.1. Análisis del Test de Igualdad por falta de mecanismos de homologación de certificados de discapacidad provenientes del MERCOSUR en favor de extranjeros en el Ecuador.

De este modo, la Corte da tres pasos fundamentales para determinar la existencia de discriminación. Como punto inicial, (i) se tiene que las personas con discapacidad con cédula de identidad ecuatoriana que acredite la condición de discapacidad son sujetos comparables respecto a las personas sin nacionalidad ecuatoriana con discapacidad que tengan un certificado de discapacidad proveniente de otros países miembros y asociados de la CAN y el MERCOSUR. Luego, se tiene la constatación de un trato diferenciado, el Art. 111 de la Ley Orgánica de las Personas con Discapacidad (2025) determina que “La cédula de identidad que acredite la condición de discapacidad, de acuerdo con la calificación y el registro correspondiente (...) es el único documento requerido para todo trámite en los sectores público y privado”, lo único que se adiciona respecto a esta temática es que el Art. 108 menciona que:

En el caso de personas ecuatorianas residentes en el exterior que retornen al país y cuenten con un documento que acredite la calificación de su discapacidad, otorgado por el organismo competente del país en el que residan

o hayan residido, presentarán los respaldos suficientes al ente rector del Sistema Nacional de Salud para su validación e ingreso al Registro Nacional de Discapacidades. En caso de no contar con los respaldos suficientes podrán someterse a la evaluación biopsicosocial.

No obstante, esto no habilita la homologación ni el reconocimiento de otros certificados de discapacidad de los países extranjeros en mención para las personas con discapacidad no ecuatorianas.

De este modo, el segundo paso (ii) comprueba la existencia de un trato diferenciado tanto que los usuarios con discapacidad no ecuatorianos no pueden hacer valer sus certificados de discapacidad provenientes de otros países miembros y asociados de la CAN y el MERCOSUR como válidos en el Ecuador mediante una homologación para el ejercicio de sus derechos económicos, sociales y culturales, mientras que las personas con cédula de identidad ecuatoriana que acredite la condición de discapacidad, sí.

Como último paso, (iii) se tiene que verificar si este trato diferenciado promueve derechos o los reduce o anula. La Corte Constitucional (2013) mediante su Sentencia N.º 080-13-SEP-CC buscó blindar el análisis de discriminación de grupos vulnerables, incluidas las personas con discapacidad reconociendo a las categorías sospechosas que las define como:

aquellas categorías utilizadas para realizar tratos “diferentes” respecto de ciertos grupos o personas vulnerables que no resultan razonables y proporcionales, cuyo uso ha estado históricamente asociado a prácticas que tienden a colocar en situaciones de desventaja o desprotección a grupos de personas generalmente marginados y que sin ser taxativos, se encuentran contenidos en el artículo 11 numeral 2 de la Constitución de la República.; Los tratos “diferenciados” cuando están de por medio categorías sospechosas que contribuyen a perpetuar la inferioridad y la exclusión de determinados grupos (mujeres embarazadas, niños, adolescentes, personas portadoras de VIH, personas enfermas de SIDA u otra enfermedad catastrófica, personas con discapacidad, indígenas, afro ecuatorianos, etc.) se presume su inconstitucionalidad a menos que se demuestre lo contrario mediante razones

válidas y suficientes.; Para identificarlos de alguna manera, es necesario tener presente que i) aparecen incluidos como categorías prohibidas en el texto constitucional (artículo 11 numeral 2 CR); ii) restringen derechos constitucionales; y que, iii) generalmente afectan de manera desfavorable a minorías o grupos sociales que se encuentran en estado de debilidad manifiesta y que requieren especial protección por parte del Estado.; (...) En tal virtud, quien acude a estas categorías o factores sospechosos para establecer diferencias en el trato, se presume que ha incurrido en una conducta arbitraria (Sentencia N.º 080-13-SEP-CC, 2013).

La Corte adicionalmente menciona que cuando se constata un trato diferenciado en las categorías sospechosas, -como en el caso de las personas con discapacidad-, es necesaria la realización de un “escrutinio estricto” en el que “un trato diferenciado es justificado únicamente para alcanzar un objetivo constitucionalmente imperioso y necesario” (Sentencia N.º 080-13-SEP-CC, 2013).

Este criterio se complementó cuando la Corte Constitucional regló que en una categoría sospechosa:

(...) se debe aplicar el test de igualdad en conjunto con el test de proporcionalidad de escrutinio estricto. Es decir que, en el ejemplo mencionado se debe analizar si, (i) el fin de la distinción es constitucionalmente imperioso; no sólo constitucionalmente legítimo o válido; además, se debe evaluar que: (ii) la medida sea perfectamente diseñada para el fin, en cuanto a su idoneidad; (iii) la medida sea la única idónea y la menos gravosa en lo referente a su necesidad y (iv) la medida adopte un equilibrio preciso entre la protección y restricción constitucional en lo alusivo a la proporcionalidad (Sentencia No. 28-15-IN/21, 2021).

Por ende, se realizará también el test de la proporcionalidad de escrutinio estricto, al ser ambos sujetos comparables personas con discapacidad.

En cuanto al primer elemento del fin constitucionalmente imperioso y válido, no se puede asumir de que el hecho de la carencia de un procedimiento de homologación de certificados de discapacidad provenientes de otros países miembros de la CAN y el MERCOSUR en favor de personas no ecuatorianas procure salvaguardar un derecho

o principio constitucional alguno. Por lo tanto, siguiendo los lineamientos de la Corte Constitucional, “En vista de la ausencia del primer elemento, es suficiente considerar que la medida no supera el test, por lo que no es necesario analizar el resto de elementos” (Sentencia No. 28-15-IN/21, 2021).

4.1.2. Análisis del Test de Igualdad por falta de creación de un Certificado Internacional de Discapacidad por parte del derecho comunitario latinoamericano en la CAN y el MERCOSUR

Retornando a los 3 presupuestos del test de igualdad. Se tiene que a nivel comunitario latinoamericano, (i) son sujetos comparables las personas sin discapacidad frente a las personas con discapacidad.

Después, (ii) se debe analizar un trato diferenciado. Los instrumentos como la Decisión 503 (2001) y el Acuerdo sobre Documentos de Viaje de los Estados Partes del Mercosur y Estados Asociados (2008) facilitan documentos por el que las autoridades del País Miembro receptor deben reconocer “la validez de los documentos de identificación personal de cada Estado Parte y Asociado” (Acuerdo sobre Documentos de Viaje de los Estados Partes del Mercosur y Estados Asociados, 2008) e incluso, en el caso de la CAN el reconocimiento abarca “para todos los efectos civiles y migratorios, incluyendo trámites judiciales y administrativos” (Decisión 503, 2001). De la presente situación se tiene un trato diferenciado ya que los documentos nacionales enlistados en ambos tratados no tienen en cuenta aquellos documentos que certifiquen la discapacidad en cada uno de los Estados miembros y Asociados, lo que genera barreras injustificadas y tediosas para los usuarios con discapacidad frente a las personas sin discapacidad.

El tercer paso es la determinación de si este trato diferenciado promueve derechos o los reduce o anula. Al estar involucradas personas con discapacidad, se realizará también el test de la proporcionalidad de escrutinio estricto.

En cuanto al primer elemento del fin constitucionalmente imperioso y válido, no se puede asumir de que el hecho de la carencia de un certificado internacional de discapacidad válido entre los países miembros y asociados de la CAN y el

MERCOSUR tenga como objeto salvaguardar un derecho o principio constitucional alguno. Nisiquiera se podría alegar el principio y derecho de soberanía que tiene cada Estado, dado a que este pierde validez al tener como límites los mismos tratados internacionales que suscriben los países mencionados donde ceden un poco de su soberanía, entre estos instrumentos se encuentran aquellos que promueven y obligan el respeto al derecho a la igualdad real y no discriminación, con especial énfasis en la suscripción de la Convención Internacional sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad de la ONU (2006) para este caso en concreto.

En consecuencia, volviendo a invocar el precedente de la Corte Constitucional: “En vista de la ausencia del primer elemento, es suficiente considerar que la medida no supera el test, por lo que no es necesario analizar el resto de elementos” (Sentencia No. 28-15-IN/21, 2021).

CAPÍTULO II

DERECHO COMPARADO

5. Perú

La norma madre que regula a las personas con discapacidad en el Perú es la Constitución Política del Perú (1993) que mediante la Ley No. 32188 (2024) modificó su Artículo 7 dejándolo de la siguiente manera:

Artículo 7. Todos tienen derecho a la protección de su salud, la del medio familiar y la de la comunidad, así como el deber de contribuir a su promoción y defensa. La persona con discapacidad tiene derecho al respeto de su dignidad y a un régimen legal de protección, atención, readaptación y seguridad (Constitución Política del Perú, 1993).

Si bien a diferencia de la Constitución de Ecuador, la regulación de las personas con discapacidad en la Carta Magna es muy limitada al solo ser invocados en 2 artículos, la Ley N° 299733, Ley General de la Persona con Discapacidad (2012) trata de profundizar respecto a los derechos de las personas con discapacidad dentro del país vecino.

En cuanto a la garantía y derecho a la accesibilidad que tienen las personas con discapacidad, se tiene que el Artículo 15 de la mencionada ley regla que:

Artículo 15. Derecho a la accesibilidad

La persona con discapacidad tiene derecho a acceder, en igualdad de condiciones que las demás, al entorno físico, los medios de transporte, los servicios, la información y las comunicaciones, de la manera más autónoma y segura posible. El Estado, a través de los distintos niveles de gobierno, establece las condiciones necesarias para garantizar este derecho sobre la base del principio de diseño universal. Asimismo, tiene derecho a gozar de ambientes sin ruidos y de entornos adecuados.

El Reglamento de la Ley N° 299733, Ley General de la Persona con Discapacidad (2014) en concordancia con el texto *ut supra*, a efectos de facilitar la homologación de certificados de discapacidad declara:

Artículo 68.- Reconocimiento de la discapacidad por la autoridad nacional

La persona con discapacidad que cuenta con documentos emitidos en el extranjero que acrediten su condición de discapacidad, deberá presentarlos debidamente apostillados por la autoridad competente del país que los emitió, de acuerdo con lo establecido en el Convenio de la Apostilla. En caso contrario, los documentos deberán contar con las certificaciones de firmas efectuadas por el representante del Consulado del Perú correspondiente y por el área de certificaciones del Ministerio de Relaciones Exteriores.

Artículo 69.- Verificación de autenticidad del Certificado de Discapacidad

69.1 La(s) entidad(es) ante la(s) que se realice un procedimiento de aprobación automática o evaluación previa, quedan obligadas a verificar de oficio o a pedido de parte la autenticidad de los certificados de discapacidad.

69.2 Las autoridades administrativas deben hacer de conocimiento de la autoridad competente la falsedad del Certificado de Discapacidad o de la información existente en la misma.

De ambos artículos, se entiende que, para el reconocimiento de la discapacidad de personas con documentos emitidos en el extranjero, es válida, siempre y cuando se cumpla con los presupuestos del Art. 68 del reglamento.

De este modo, la normativa peruana ni siquiera excluye de manera expresa la capacidad de la administración peruana de negar un documento que acredite la condición de discapacidad en base a en qué país se emitió.

Si bien Ecuador no tiene una regulación de este orden, en caso de su implementación sería oportuno que únicamente se permita la homologación de documentos que acrediten la discapacidad por parte de países del MERCOSUR la CAN, y,

adicionalmente, aquellos que el Ministerio de Relaciones Exteriores en conjunto al CONADIS acuerden en un listado que deberá ser actualizado por lo menos una vez al año mediante resolución ministerial. Esta delimitación de países tiene el objeto de evitar problemas de carnets de discapacidad falsos provenientes de países con altos índices de corrupción, con dificultades de canales de comunicación para comprobar la veracidad de los certificados en caso de duda, o que no dan un buen trato a los ecuatorianos.

Otro documento que debería poder homologarse en Ecuador es la Tarjeta Europea de Discapacidad, dada a la buena reputación que tienen los ciudadanos miembros de la Unión Europea y la normativa anticorrupción que tienen para evitar la falsificación de dichas tarjetas.

De todas formas, en el caso de implementar estas homologaciones, el Estado ecuatoriano debe velar por la emisión de canales de comunicación duales en los que el Ecuador pueda verificar la veracidad del documento mediante una base de datos directa Inter compartida entre la nación emisora del documento, o por lo menos, la existencia de un compromiso pactado previamente con la nación extranjera de intercambiar de manera recíproca estos datos para exclusivamente los fines señalados.

6. La Unión Europea: la Tarjeta Europea de Discapacidad

En la actualidad, el instrumento internacional más vanguardista que facilita el acceso a los beneficios económicos, sociales y culturales de las personas con discapacidad es la Directiva (UE) 2024/2841 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de octubre de 2024, por la que se establecen la Tarjeta Europea de Discapacidad y la Tarjeta Europea de Estacionamiento para personas con discapacidad.

Para el presente trabajo, el principal enfoque de esta Directiva a considerar es la del Artículo 1 literal a que regla el establecimiento de:

- a) las normas que regulan la expedición de la Tarjeta Europea de Discapacidad para personas con discapacidad como prueba de la situación de discapacidad o prueba del derecho a servicios específicos sobre la base de una situación de

discapacidad, con el objetivo de promover la libre circulación de las personas con discapacidad y de facilitar estancias de corta duración de personas con discapacidad en un Estado miembro distinto de aquel en el que residan, mediante el reconocimiento de la igualdad de acceso a condiciones especiales o trato preferente con respecto a servicios, actividades o facilidades que se ofrezcan o se reserven, también sin que medie remuneración, a personas con discapacidad en dicho Estado miembro —incluidas aquellas que se sirven de animales de asistencia— y, cuando proceda, a las personas que acompañen o asistan a personas con discapacidad, incluidos sus asistentes personales (Directiva (UE) 2024/2841 del Parlamento Europeo y del Consejo, 2024).

Asimismo, es menester tomar en cuenta el Art. 5 que reza:

Igualdad de acceso de personas con discapacidad a condiciones especiales o trato preferente

1. Los Estados miembros adoptarán las medidas necesarias para garantizar que a los titulares de una Tarjeta Europea de Discapacidad, cuando viajen a un Estado miembro distinto de aquel en el que residan, o lo visiten, se les conceda acceso, en igualdad de condiciones a las que se ofrezcan a las personas con discapacidad que son titulares de un certificado de discapacidad, una tarjeta de discapacidad u otro documento oficial que reconoce su situación de discapacidad o su derecho a servicios específicos sobre la base de una situación de discapacidad en ese Estado miembro, cuando dichos documentos oficiales existan, a las condiciones especiales o el trato preferente ofrecidos con respecto a los servicios, las actividades y las facilidades a que se refiere el artículo 2, apartado 1 (Directiva (UE) 2024/2841 del Parlamento Europeo y del Consejo, 2024).

El cuerpo normativo invocado denota un progreso enorme en materia de derechos de las personas con discapacidad, pues siendo el espacio de la Unión Europea enorme y existiendo tantas naciones interconectadas a través de pactos de tránsito, comercio y socioculturales resultaba una demanda necesaria y urgente su implementación.

De esta norma los países latinoamericanos pueden aprender para garantizar los derechos de las personas con discapacidad en la región. Si bien los países andinos

sufren mayores desigualdades estructurales y diferencias sociopolíticas que han impedido la creación de una institución igual de poderosa que la Unión Europea, un buen punto de partida es definitivamente la Comunidad Andina (CAN) y el Mercado Común del Sur (MERCOSUR) al tener normativas que permiten la libre circulación de las personas que forman parte de los Estados miembros y de los Estados Asociados, como lo es la Decisión 503 (2001) y el Acuerdo sobre Documentos de Viaje de los Estados Partes del Mercosur y Estados Asociados (2008).

El siguiente paso sería la creación de una tarjeta de discapacidad andina o de MERCOSUR que tenga el mismo objeto que los Artículos 1 y 5 de la Directiva (UE) 2024/2841 del Parlamento Europeo y del Consejo (2024) que facilite la vida de aquellas personas que se movilizan, sobre todo de manera temporal, a uno de los Estados Miembros o Asociados de los organismos latinoamericanos señalados. Mientras esta situación no suceda, se continuarán vulnerando los derechos de las personas con discapacidad a acceder de manera oportuna e igualitaria a los servicios, tarifas y beneficios que permiten las normas jurídicas nacionales e internacionales vigentes en favor de este grupo poblacional.

Conclusiones

- 1.** La prohibición tácita de una homologación de documentos de discapacidad válidos en otros Estados asociados y miembros de la CAN y el MERCOSUR en la Ley Orgánica de Personas con Discapacidad (2025) en favor de personas extranjeras en el Ecuador, vulnera el derecho a la igualdad y no discriminación de las personas con discapacidad que poseen los documentos mencionados.
- 2.** La falta de creación de un Certificado Internacional de Discapacidad dentro de los países miembros y asociados de la CAN y el MERCOSUR vulnera el derecho a la igualdad y no discriminación de las personas con discapacidad porque su ausencia genera trabas innecesarias, desproporcionales y desajustadas en contra de las personas con discapacidad que se encuentran viviendo en estos países. Esta situación refleja un retroceso en progresión de derechos de las personas con discapacidad al comparar a los Estados Andinos y del MERCOSUR con la Unión Europea y su implementación de la Tarjeta Europea de Discapacidad.
- 3.** Dado a que a nivel comunitario actualmente se declara que se presume la validez de la presentación de aquellos documentos de identidad provenientes de estas naciones por parte de cualquier persona en base a la Decisión 503 de la CAN (2001) y el Acuerdo sobre Documentos de Viaje de los Estados Partes del Mercosur y Estados Asociados (2008), es necesario que la misma presunción sea aplicada en los certificados de discapacidad de los Estados miembros y asociados en mérito del control de convencionalidad.

Recomendaciones

En mérito de la argumentación presentada en este trabajo de titulación, se recomienda:

1. Reformar la Ley Orgánica de las Personas con Discapacidad en su Artículo 108 séptimo. En la actualidad la norma menciona:

108.- **Art. 108.-** Calificación y recalificación. - El ente rector del Sistema Nacional de Salud realizará la calificación de discapacidades, capacitará y acreditará al personal técnico especializado en clasificación, valoración y métodos para la calificación de las discapacidades.

(...)

En el caso de personas ecuatorianas residentes en el exterior que retornen al país y cuenten con un documento que acredite la calificación de su discapacidad, otorgado por el organismo competente del país en el que residan o hayan residido, presentarán los respaldos suficientes al ente rector del Sistema Nacional de Salud para su validación e ingreso al Registro Nacional de Discapacidades. En caso de no contar con los respaldos suficientes podrán someterse a la evaluación biopsicosocial.

La modificación sería la siguiente:

En el caso personas ecuatorianas residentes en el exterior que retornen al país y de personas extranjeras que cuenten con un documento que acredite la calificación de su discapacidad, otorgado por el organismo competente del país autorizado en el que residan o hayan residido, presentarán los respaldos suficientes al ente rector del Sistema Nacional de Salud para su validación e ingreso al Registro Nacional de Discapacidades. En caso de no contar con los respaldos suficientes podrán someterse a la evaluación biopsicosocial.

El ministerio de Relaciones Exteriores en conjunto al CONADIS, emitirán resoluciones anuales de la lista de países autorizados para hacer homologaciones parciales o totales de documentación internacional de calificación de discapacidad. La Autoridad Nacional de Salud, a través de su

Dirección Nacional de Discapacidades, Rehabilitación y Cuidados Paliativos, verificarán la veracidad de la documentación con las autoridades extranjeras en caso de que existan dudas sobre su validez.

2. Reformar la Ley Orgánica de las Personas con Discapacidad en su Artículo 111 séptimo. La norma vigente manifiesta:

Art. 111.- Documento habilitante. - La cédula de identidad que acredite la condición de discapacidad, de acuerdo con la calificación y el registro correspondiente, es suficiente para acogerse a los derechos y medidas de acción afirmativa de esta Ley. Así mismo es el único documento requerido para todo trámite en los sectores público y privado. El certificado de votación no será exigido para ningún trámite público o privado.

En posteriori, el Artículo deberá decir:

Art. 111.- Documento habilitante. - La cédula de identidad que acredite la condición de discapacidad, de acuerdo con la calificación y el registro correspondiente, es suficiente para acogerse a los derechos y medidas de acción afirmativa de esta Ley. Así mismo es el único documento requerido para todo trámite en los sectores público y privado. El certificado de votación no será exigido para ningún trámite público o privado.

En caso de la existencia de un acuerdo internacional suscrito por el Ecuador de uso de documentos de discapacidad con validez supranacional, se podrá utilizar el documento internacional de discapacidad autorizado como alternativa a la cédula de identidad como suficiente para acogerse a los derechos y medidas de acción afirmativa de esta Ley, incluyendo la facultad para efectuar todo trámite en los sectores público y privado a nivel nacional.

3. La creación de una norma del MERCOSUR o de la CAN que cree un documento internacional de discapacidad válido en todos los Estados miembros y Asociados para acogerse a los derechos y medidas de acción afirmativa del país receptor, incluyendo la facultad para efectuar todo trámite en los sectores público y privado a nivel nacional.

Bibliografía

Asamblea Constituyente de Ecuador. (2008). *Constitución de la República del Ecuador*. Quito: Última Reforma: Tercer Suplemento del Registro Oficial 377, 25-I-2021.

Asamblea Nacional del Ecuador (2025) *Ley Orgánica de las Personas con Discapacidad*. Quito. Cuarto Registro Oficial Suplemento 73.

Comunidad Andina. (2001). *Decisión 503 del Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores, por la que se reconoce como válidos los documentos nacionales de identificación para la libre circulación de personas entre los países miembros*. Obtenido de <https://www.tribunalandino.org.ec/decisiones/normativa/DEC503.pdf>

Comunidad Andina. (2013). *Resolución 1559*. Obtenido de: <https://www.comunidadandina.org/DocOficialesFiles/resoluciones/RESol1559.doc>

Comunidad Andina. (2025). *Países Miembros y asociados*. Obtenido de: [https://www.comunidadandina.org/quienes-somos/paises-miembros y asociados](https://www.comunidadandina.org/quienes-somos/paises-miembros-y-asociados)

Congreso de la República del Perú. (2012). *LEY N° 29973, LEY GENERAL DE LA PERSONA CON DISCAPACIDAD*. Diario Oficial el Peruano.

Corte Constitucional del Ecuador. (2013). *Sentencia N.º 080-13-SEP-CC*. Obtenido de: https://esacc.corteconstitucional.gob.ec/storage/api/v1/10_DWL_FL/eyJjYXJwZXRhIjoidHJhbWl0ZTIwMjMiLCJldWlkIjoiazDYwYjRkNzAtMWQ5NC00ODE0LTk0NDMtNTFiYzMwYjE1MDAzLnBkZiJ9

Corte Constitucional del Ecuador. (2020). *Sentencia No. 639-19-JP/20 y acumulados (Expulsión colectiva de migrantes)*. Obtenido de: https://esacc.corteconstitucional.gob.ec/storage/api/v1/10_DWL_FL/eyJjYXJwZXRhIjoidHJhbWl0ZTIwMjMiLCJldWlkIjoiazDYwYjRkNzAtMWQ5NC00ODE0LTk0NDMtNTFiYzMwYjE1MDAzLnBkZiJ9

wZXRhIjoidHJhbWl0ZSIzInV1aWQiOiJiOGZhYmMxNy01YjkyLTQ1M2E
tOTJkNS0xMWNkYmY4MWE3Y2UucGRmIn0=

Corte Constitucional del Ecuador. (2021). *Sentencia No. 1290-18-EP/21*. Obtenido de:
https://esacc.corteconstitucional.gob.ec/storage/api/v1/10_DWL_FL/eyJjYXJwZXRhIjoidHJhbWl0ZSIzInV1aWQiOiI0MTYzNmU4OS0yZGQ0LTQ2YzctOGJlMC0yZGQwY2JlOTZlYzYucGRmIn0=

Corte Constitucional del Ecuador. (2021). *Sentencia No. 28-15-IN/21*. Obtenido de:
https://esacc.corteconstitucional.gob.ec/storage/api/v1/10_DWL_FL/eyJjYXJwZXRhIjoidHJhbWl0ZSIzInV1aWQiOiIwNDI2ODI1NC1lYWJlLTQwYWYtYmFkOS0zNjFhODlmMTRmNDEucGRmIn0=

Corte Constitucional del Ecuador. (2021). *Sentencia No. 751-15-EP/21*. Obtenido de:
https://esacc.corteconstitucional.gob.ec/storage/api/v1/10_DWL_FL/eyJjYXJwZXRhIjoidHJhbWl0ZSIzInV1aWQiOiI0NTZkYzFmMS01YmMwLTRjOWEtOWMxOS01iNTM0Mzg5OTUxNWlucGRmIn0=

Corte Constitucional del Ecuador. (2023). *Sentencia No. 14-19-IN/23*. Obtenido de:
https://esacc.corteconstitucional.gob.ec/storage/api/v1/10_DWL_FL/eyJjYXJwZXRhIjoidHJhbWl0ZSIzInV1aWQiOiJhZWQ5NGFlYi1mZjRiLTQ0NWUtYTlY1Yy0zOTlkYTdiN2JkNDcucGRmIn0=

Corte Interamericana de Derechos Humanos. (2016). *Caso Flor Freire Vs. Ecuador: Sentencia de 31 de agosto de 2016 (Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas)*, párr. 119.

Echandía, D. (1984). *TEORÍA GENERAL DEL PROCESO* (tercera ed.). Buenos Aires, Argentina: Editorial Universidad.

MERCOSUR (2015). *Acuerdo sobre Documentos de Viaje y de Retorno de los Estados Partes del MERCOSUR y Estados Asociados* (Decisión 46/15).
Obtenido de:

https://normas.mercosur.int/simfiles/normativas/60320_DEC_046-2015_ES_AcuerdoDocumentoViajeRetorno.pdf

Organización de las Naciones Unidas. (2006). *Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad*.
<https://www.un.org/esa/socdev/enable/documents/tccconvs.pdf>

Presidencia de la República del Ecuador (2017). *Decreto Ejecutivo 194: Reglamento a la Ley Orgánica de Discapacidades*. Registro Oficial Suplemento 109 de 27-oct.-2017

Presidencia de la República del Perú. (2014). *REGLAMENTO DE LA LEY N° 29973, LEY GENERAL DE LA PERSONA CON DISCAPACIDAD*. DECRETO SUPREMO N° 002-2014-MIMP. Diario Oficial el Peruano.

Unión Europea. (2024). *Directiva (UE) 2024/2841 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de octubre de 2024, por la que se establecen la Tarjeta Europea de Discapacidad y la Tarjeta Europea de Estacionamiento para personas con discapacidad* (DOL 2841, de 14 de noviembre de 2024). Diario Oficial de la Unión Europea.



DECLARACIÓN Y AUTORIZACIÓN

Nosotros, **ZAMBRANO QUIROZ, BRYAN JAVIER y AYOVI CAICEDO, JULY EVELINA**, con C.C: # **1313899245** y, autores del trabajo de titulación: **Unificación de los certificados de discapacidad internacional para el Mercosur-Propuesta** previo a la obtención del título de **Abogado de los Tribunales y Juzgados de la República del Ecuador** en la Universidad Católica de Santiago de Guayaquil.

1.- Declaro tener pleno conocimiento de la obligación que tienen las instituciones de educación superior, de conformidad con el Artículo 144 de la Ley Orgánica de Educación Superior, de entregar a la SENESCYT en formato digital una copia del referido trabajo de titulación para que sea integrado al Sistema Nacional de Información de la Educación Superior del Ecuador para su difusión pública respetando los derechos de autor.

2.- Autorizo a la SENESCYT a tener una copia del referido trabajo de titulación, con el propósito de generar un repositorio que democratice la información, respetando las políticas de propiedad intelectual vigentes.

Guayaquil, **20 de agosto de 2025.**

f.

ZAMBRANO QUIROZ, BRYAN JAVIER

C.C. 1313899245

f.

AYOVI CAICEDO JULY EVELINA

C.C. 0922038500



REPOSITORIO NACIONAL EN CIENCIA Y TECNOLOGÍA

FICHA DE REGISTRO DE TESIS/TRABAJO DE TITULACIÓN

TÍTULO Y SUBTÍTULO:	Unificación de los certificados de discapacidad internacional para el Mercosur-Propuesta		
AUTOR(ES)	ZAMBRANO QUIROZ, BRYAN JAVIER; AYОВI CAICEDO, JULY EVELINA		
REVISOR(ES)/TUTOR(ES)	Ángela María Paredes Caverо		
INSTITUCIÓN:	Universidad Católica de Santiago de Guayaquil		
FACULTAD:	Facultad de Jurisprudencia, Ciencias Sociales y Políticas		
CARRERA:	Carrera de Derecho		
TITULO OBTENIDO:	Abogado de los Tribunales y Juzgados de la República del Ecuador		
FECHA DE PUBLICACIÓN:	20 de agosto de 2025	No. DE PÁGINAS:	29
ÁREAS TEMÁTICAS:	MERCOSUR, Personas con Discapacidad, Derechos Humanos		
PALABRAS CLAVES/ KEYWORDS:	Discapacidad, igualdad, identificación de personas con discapacidad, derecho internacional / <i>Disability, equality, discrimination, rights, identity card, privacy, personal data.</i>		
RESUMEN/ABSTRACT: Las personas con discapacidad han sufrido desventajas históricas desde los orígenes de la humanidad. Si bien las normativas tanto nacionales e internacionales han procurado emitir medidas de acción afirmativa que promuevan la igualdad real y formal de este grupo de atención prioritaria, aún existe un desafío enorme, pero no imposible de implementar: la emisión de una tarjeta de discapacidad que permita ser reconocido y validado dentro de la región latinoamericana. El presente trabajo de titulación tiene por objeto analizar y promover la creación de una tarjeta de discapacidad comunitaria que permita a las personas con discapacidad que migraren por las razones que fueren, tengan el reconocimiento constitucional y legal que su condición amerita. Al final se emiten propuestas para que el Mercado Común del Sur (MERCOSUR) y la legislación ecuatoriana implementen nuevas normas que permitan la homologación de certificados de discapacidad internacionales y la creación de un certificado de discapacidad internacional para los Estados miembros y asociados del MERCOSUR como figura similar a la Tarjeta de Discapacidad Europea.			
ADJUNTO PDF:	☒ SI	☐ NO	
CONTACTO CON AUTOR/ES:	Teléfono: +593- 93 962 1741	E-mail: bryan.zambrano@cu.ucsg.edu.ec	
CONTACTO CON LA INSTITUCIÓN (COORDINADOR DEL PROCESO UTE)::	Nombre: Angela María Paredes Caverо		
	Teléfono: +593- 99 760 4781		
	E-mail: angela.paredes01@cu.ucsg.edu.ec		
SECCIÓN PARA USO DE BIBLIOTECA			
Nº. DE REGISTRO (en base a datos):			
Nº. DE CLASIFICACIÓN:			
DIRECCIÓN URL (tesis en la web):			