



Defensoría del Pueblo de Ecuador

Dirección Nacional de Investigación en Derechos Humanos y de la
Naturaleza

Aportes para visita Relator Especial sobre Pobreza Extrema y
Derechos Humanos

Organismo solicitante: Relator Especial sobre Pobreza Extrema y Derechos Humanos

Fecha de envío: septiembre de 2023

César Marcel Córdova Valverde
Defensor del Pueblo de Ecuador encargado

Manuel Estuardo Solano Moreno
Secretario general Misional

Rodrigo Fernando Varela Torres
Coordinador General de Protección de Derechos Humanos y de la Naturaleza

Marcia Ximena Diaz Merino
Coordinadora General de Prevención y Promoción de Derechos Humanos

Alexandra Jacqueline Villacis Parada
Coordinadora General de Producción Especializada de Gestión del Conocimiento e Investigación

Revisión

María Eugenia Pinos Silva
Directora Nacional de Investigación en Derechos Humanos y de la Naturaleza, subrogante

Elaboración

Rodrigo Fernando Varela Torres
César Andrés Pérez Chacón
Gladys Lorena Chávez Ledesma
Tatiana Carolina Rosero Moscoso
María Belén Gómez Salgado
Gonzalo Javier Morales Riofrio
Gabriela Laverde Cadena
Ximena Pilar Cabrera Montúfar
Leonardo Marcelino Ordóñez Pesantez

Defensoría del Pueblo de Ecuador
Av. 12 de Octubre 16-114 y Pasaje Nicolás Jiménez
Quito, Ecuador.
www.dpe.gob.ec
publicaciones@dpe.gob.ec

Tabla de contenido

<u>Introducción</u>	5
<u>1 La naturaleza de la pobreza y la desigualdad en el Ecuador, incluyendo cómo se define y mide la pobreza, su prevalencia y su distribución.</u>	6
a) <u>Pobreza por necesidades básicas insatisfechas (NBI)</u>	6
b) <u>Pobreza por ingresos</u>	7
c) <u>Tasa de Pobreza Multidimensional (TPM)</u>	7
d) <u>La pobreza su prevalencia y su distribución</u>	9
<u>2 Los efectos de la pobreza en los derechos civiles y políticos, así como en los derechos económicos, sociales y culturales, como los derechos a la salud, la vivienda, la alimentación, la educación y la seguridad social.</u>	10
<u>3 Las posibilidades y los problemas que plantea el actual sistema de protección social para hacer frente a la pobreza, la desigualdad y la exclusión social, especialmente con miras a proteger a los trabajadores informales, los niños, las minorías étnicas, os pueblos indígenas, las poblaciones rurales, los refugiados y los trabajadores migrantes, ciudadanos no registrados/no reconocidos y otros grupos particularmente afectados por la pobreza.</u>	14
<u>4 La cuestión del acceso de los pueblos indígenas, los grupos minoritarios y las poblaciones rurales a la tierra y a las actividades generadoras de ingresos, y su relación con las cuestiones existentes de usurpación de tierras, pobreza y desigualdad.</u>	16
4.1 <u>Caso comunidad ancestral indígena San Miguel del Morro (30 de junio de 2022)</u> 17	
4.2 <u>Caso comunidad Kichwa Tzawata-Ila-Chukapi</u>	18
4.3 <u>Caso nacionalidad Épera Siapidaara - Conflicto de tierras</u>	18
<u>5 Las medidas y acciones que el Ecuador está implementando para mitigar el impacto del cambio climático sobre las personas vulnerables y las personas que viven en la pobreza y para avanzar hacia un modelo de desarrollo que mitigue el cambio climático y detnga la erosión de la biodiversidad, garantizando al mismo tiempo una transición justa.</u>	19
<u>Sentencias de la Corte Constitucional del Ecuador, relacionadas a los derechos de naturaleza.</u>	22

<u>6 El papel del gasto fiscal, la gestión de las finanzas públicas y la política fiscal en relación con la pobreza.....</u>	<u>24</u>
<u>7 Los derechos sindicales y la pobreza en el trabajo, incluidos los trabajadores que operan como parte de las cadenas de suministro mundiales.</u>	<u>28</u>
<u>Referencias.....</u>	<u>42</u>

Introducción

La Defensoría del Pueblo de Ecuador, en el ámbito de sus competencias, remite el presente documento en el marco de la visita oficial a Ecuador del Relator Especial sobre Pobreza Extrema y Derechos Humanos, Sr. Olivier De Schutterque, entre el 29 de agosto al 8 de septiembre de 2023; el cual se ha elaborado con base a los aportes proporcionados desde los diferentes mecanismos de la DPE y tiene como objetivo compartir información relacionada con la temática del mandato del señor Relator.

En caso de necesitar más información, por favor, tomar contacto con la Dirección Nacional de Investigación en Derechos Humanos y de la Naturaleza, al correo maría.pinos@dpe.gob.ec. A continuación, se desarrollan los temas de interés que han sido propuestos a las Instituciones Nacionales de Derechos Humanos, organizaciones de la sociedad civil y la academia.

1 La naturaleza de la pobreza y la desigualdad en el Ecuador, incluyendo cómo se define y mide la pobreza, su prevalencia y su distribución.

La pobreza es un fenómeno social que, aunque generalmente se consideraba como una falta de recursos materiales, también está estrechamente relacionada con los aspectos sociales y culturales en la vida de las personas.

Por otra parte, entre sus causas está, el desempleo, la exclusión social, la alta vulnerabilidad a los desastres naturales, las enfermedades y otros fenómenos que impiden alcanzar el desarrollo y el pleno goce de sus derechos, lo cual lleva a consecuencias como:

- Alto porcentaje de desnutrición, principalmente en aquellas zonas donde impera la pobreza extrema.
- Nueva ola de migración, generada principalmente por la falta de empleo y una reducción de ingresos económicos.
- Altos niveles de violencia y delincuencia, mismas que se manifiesta fundamentalmente en la inseguridad social, incremento de los asaltos, robos e incluso los asesinatos o sicariatos.
- Corrupción en el sector público y privado, misma que debilita la gestión del gobierno en sus diferentes niveles, limitando la prestación de servicios básicos, así como ahuyenta a la cooperación internacional y la inversión de capitales frescos.

En lo que se refiere a las definiciones y como se mide la pobreza en el Ecuador, debemos señalar que el Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC), ha establecido una serie de categorías y definiciones para levantar información que permitan registrar los niveles de pobreza y desigualdad en el país, mismas que a continuación se anota:

a) Pobreza por necesidades básicas insatisfechas (NBI)

Una persona es pobre por necesidades básicas insatisfechas, si pertenece a un hogar que presenta carencias en la satisfacción de al menos una de sus necesidades básicas representadas en cinco componentes: I) calidad de la vivienda, II) hacinamiento, III) acceso a servicios básicos, IV) acceso a educación y V) capacidad económica.

Dimensiones e indicadores del NBI

Componente	Indicador	Descripción (hogar deficitario si:)
Calidad de la vivienda	Materiales deficitarios de la vivienda	El material del piso es de tierra u "otros" o, el material de las paredes es de caña, estera u "otros".
Hacinamiento	Hacinamiento	La relación entre número de personas y número de dormitorios es mayor a tres o en el caso no existir ningún dormitorio exclusivo para dormir.
Acceso a servicios básicos	Servicios básicos deficitarios	No tiene eliminación de excretas o la eliminación se hace por pozo ciego o letrina, o si la vivienda no obtiene el agua por red pública o tubería.
Acceso a educación	Educación deficitaria	Si existen niños entre 6 a 12 años que no asisten a clases.
Capacidad económica de los hogares	Dependencia económica	El jefe de hogar tiene 2 o menos años de escolaridad y la relación entre número de perceptores y el número de perceptores es mayor a tres.

Fuente INEC, ENEMDU 2022

A nivel nacional la tasa de pobreza por NBI en diciembre de 2022 se ubica en 31,4%; en el área urbana en 21,3% y en el área rural es de 53,3%. En relación con diciembre 2021 no se presentaron variaciones estadísticamente significativas. (INEC, enero de 2023)

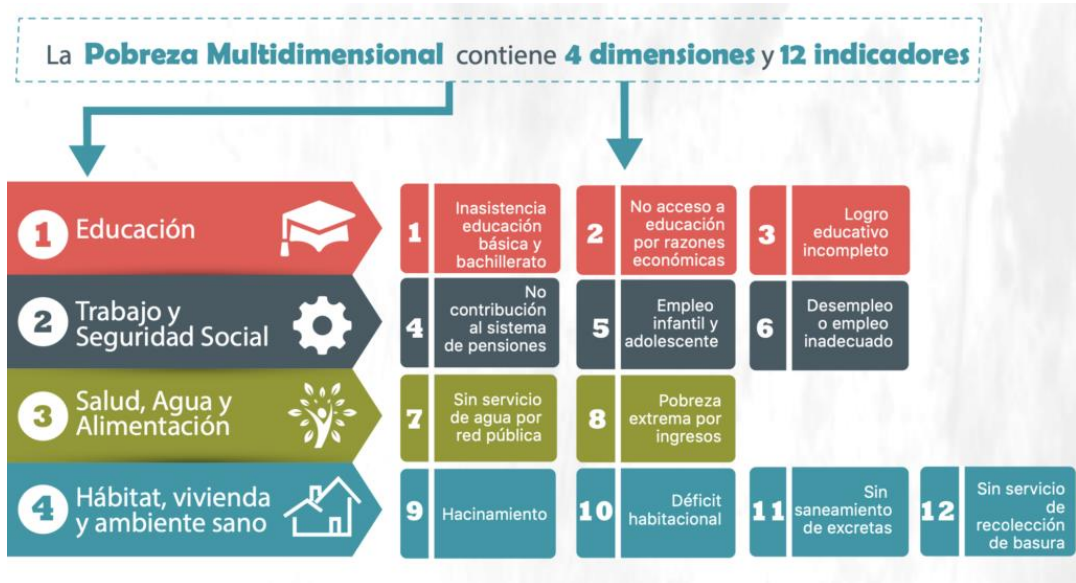
b) Pobreza por ingresos

Según el INEC, una persona es pobre por ingresos cuando su ingreso per cápita familiar está por debajo de la línea de pobreza. En este sentido, se menciona que para diciembre 2022 se determinó que una persona es pobre por ingresos si su ingreso per cápita mensual se ubica en USD 88,72, mientras que es pobre de manera extrema si percibe menos de USD 50,00 mensuales per cápita. Según el INEC, en 2022 la pobreza por ingresos llegó a 25,46%, mientras que la pobreza extrema fue de 9,07%, teniendo una reducción en 3,39 y 1,19 puntos porcentuales con respecto al 2021, respectivamente.

c) Tasa de Pobreza Multidimensional (TPM)

En Ecuador el índice de pobreza multidimensional contiene 4 dimensiones y 12 indicadores que evalúan de manera simultánea el cumplimiento mínimo de los derechos de las personas, según se puede apreciar en la siguiente figura:

Dimensiones e indicadores del IPM



Fuente: Ecuador en cifras https://www.ecuadorencifras.gob.ec/documentos/web-inec/Sitios/Pobreza_Multidimensional/assets/infografia.pdf

Para la tasa de pobreza multidimensional, se identifica a una persona como pobre moderado, cuando tiene privaciones en una tercera parte o más de los indicadores ponderados, y como pobre extremo cuando tiene al menos la mitad de las privaciones en los indicadores ponderados.

Por su parte, el índice de pobreza multidimensional se calcula multiplicando la tasa de pobreza multidimensional por el porcentaje promedio de privaciones de los hogares categorizados como pobres.¹

Según el reporte del INEC publicado en enero 2023, a nivel nacional, la tasa de pobreza multidimensional moderada (TPM) se redujo de 39,2% en diciembre 2021 a 38,1% en diciembre 2022. En el área urbana este indicador decrece de 24,3% a 23,2% en el mismo periodo y, en el área rural pasa de 70,7% en diciembre 2021 a 70,1% en

¹ Las definiciones y fórmulas de cálculo, así como las dimensiones e indicadores se pueden ver en el documento “Boletín Técnico N° 02-2023-ENEMDU” anexo 2, mismo que se puede localizar en el siguiente LINK: https://www.ecuadorencifras.gob.ec/documentos/web-inec/POBREZA/2022/Diciembre_2022/202212_Boletin_pobreza.pdf

diciembre 2022. Ninguna de las variaciones fue estadísticamente significativa. (INEC, enero de 2023)

d) La pobreza su prevalencia y su distribución

Desde una perspectiva de género, podemos señalar que, las mujeres enfrentan una mayor incidencia de pobreza que los hombres. Con base en las estadísticas del INEC, las brechas de género en términos de pobreza por ingresos se sitúan en 1,56 puntos porcentuales para diciembre 2022.

Al mirar la pobreza por ingresos según el grupo etario, se encontró que aquellos entre 15 y 24 años, durante el periodo 2018-2022, registraron tasas más altas de pobreza en comparación con el resto de las personas, alcanzando 34,44%. Mientras que el porcentaje más bajo corresponde a las personas de 65 años o más con un 18%. Por otra parte, según la Dirección de Gestión de Información y Datos del Ministerio de Inclusión Económica y Social (MIES) señala que el 73% de la población adulta mayor se encuentra en condiciones de pobreza y pobreza extrema; mientras que, el 27% pertenece al rango de no pobreza y/o en estado de vulnerabilidad. (MIES, 2023)

En Ecuador, las comunidades con mayor prevalencia de pobreza pertenecen a la población afroecuatoriana e indígena. Por otra parte, el grupo que tiene un menor porcentaje de pobreza por ingresos es la población autoidentificada como blanca, seguida de mestizos y montubios. Para casi todos los grupos étnicos, la pobreza por ingreso ha tenido un decremento entre 2021 y 2022. La única excepción es aquellos autoidentificados como indígenas, en razón de que su porcentaje de pobreza pasó de 52,68% a 54,26%. Adicionalmente, la población afroecuatoriana tiene el segundo porcentaje más alto de pobreza por ingresos (33,77%). (INEC ENEMDU, diciembre de 2022).

En relación con las personas con discapacidad, según información del MIES el 31% de personas con discapacidad registradas en el Consejo Nacional para la Igualdad de Discapacidades (Conadis) vive en la pobreza. De otro lado, se puede evidenciar que la discapacidad es mayor en los hogares más pobres de la población siendo del 18%, superior que, entre los hogares de mayores ingresos, donde es del 12%.

Así mismo la encuesta del INEC de diciembre 2022, muestra las provincias que tuvieron mayor porcentaje de pobreza por ingreso: Esmeraldas (50,22%), Sucumbíos

(54,45%), Orellana (59,41), Napo (63,87%), Pastaza (64,53%) y Morona Santiago (65,80%).

Finalmente, podemos concluir que la pobreza y desigualdad en Ecuador no se limita solamente a la distribución de ingresos, sino que se extiende a varias dimensiones como el género, la edad, la etnia, la ubicación geográfica y condiciones físicas (personas con discapacidad). Estas desigualdades, que agravan la pobreza y las brechas, son producto de problemas estructurales de discriminación y exclusión que se han mantenido históricamente.

2 Los efectos de la pobreza en los derechos civiles y políticos, así como en los derechos económicos, sociales y culturales, como los derechos a la salud, la vivienda, la alimentación, la educación y la seguridad social.

La pobreza en Ecuador está muy vinculada a la falta de oportunidades laborales que es cada vez mayor. La mayoría de las personas jóvenes no tienen la oportunidad de ejercer sus habilidades en las que se han capacitado. La escasez de fuentes de trabajo se ha visto agravada como consecuencias de la pandemia por COVID-19 y la falta de políticas públicas que reviertan el desempleo y el subempleo, según el reporte presentado por el INEC, para abril 2023, muestra que la tasa de empleo adecuado apenas alcanza el 35,2%, la de subempleo 19,9% y la de desempleo con un 4% (INEC, abril de 2023).

En este contexto, podemos señalar que la falta de oportunidades para acceder al derecho al trabajo digno ha llevado a la afectación de otros derechos como: salud, educación, alimentación, vivienda adecuada y acceso a los servicios básicos, entre otros.

Según el INEC a diciembre 2022, en lo que respecta al **trabajo infantil**, existen 270 mil niñas, niños y adolescentes, de entre 5 a 14 años. Hasta mayo 2023, un total de 11.606 niñas, niños y adolescentes y sus familias son usuarios del servicio de erradicación del trabajo infantil que el Ministerio de Inclusión Económica y Social (MIES) lleva adelante a escala nacional, a través de convenios de cooperación con organizaciones sociales y gobiernos locales, es decir que solamente el 4,30% de esta población recibe apoyo del Estado. Se desconoce cifras, calidad del trabajo y atención a población de 15 a 17 años, ya que no constan en las estadísticas de trabajo infantil.

Por otro lado, Ecuador ocupa el segundo lugar en **desnutrición crónica infantil** (DCI) en Latinoamérica. Un niño o niña con un sistema inmunológico debilitado puede ser víctima de muerte. Hecho que se grava con enfermedades como neumonía que pueden

generar muchas complicaciones en niñas y niños, lo que se podría evitar con la aplicación de la vacuna PCV13. La neumonía es una de las principales causas de morbimortalidad infantil en Ecuador, y que, por tanto, es urgente realizar todos los esfuerzos para combatirla.

Ecuador no formaría parte del 98% de países del continente americano que brindan una mayor protección a las niñas y niños con la aplicación de una vacuna (PCV13) que contiene 13 serotipos de la bacteria del neumococo, tres de los cuales son los más letales, de mayor agresividad, que producen además resistencia a los antibióticos, en su lugar se aplica la vacuna (PCV10) que no contiene el serotipo 19^a, es el más letal de los serotipos de neumococo que ocasiona las neumonías más complicadas y es multidrogo resistente; el serotipo 6A es resistente a los antibióticos y además es colonizador nasofaríngeo y el serotipo 3 que ocasiona enfermedad pulmonar complicada tipo necrosis pulmonar especialmente en niños, y es frecuente en niños y adultos.

Asimismo, estudios realizados por médicos ecuatorianas/os dan cuenta, de niñas y niños que contrajeron neumonía, fueron hospitalizados, y desarrollaron resistencia extrema a múltiples antibióticos pese a tener esquema de vacunación contra el neumococo con la vacuna PCV10 que es la que aplica el Estado ecuatoriano a las niñas y niños en los centros de salud públicos, y que protege contra 10 serotipos de *Streptococcus pneumoniae* (neumococo).

Los estudios fueron realizados en el **Hospital Pediátrico Baca Ortiz en la ciudad de Quito durante los años 2014-2018**, y en **niñas y niños indígenas de la población Kichwa, pertenecientes a los municipios de Otavalo y Cotacachi (provincia de Imbabura) en el año 2018**. Los resultados de los estudios son una evidencia de la circulación de serotipos de neumococo que no contiene la vacuna PCV10, y que, si están contenidos en la vacuna PCV13.²

Esta situación genera desprotección e inequidad, pues la vacunación ofrecida por el Estado a niñas y niños pobres es de menor calidad respecto de aquellas que reciben las niñas y niños cuyos padres y madres de familia cuentan con recursos económicos para vacunarlos en centros privados con la versión PCV13 que ofrece mayor protección.

² Invasive pneumococcal disease at the largest pediatric hospital in Quito – Ecuador, from 2014 to 2018. <https://prueba.revistainfectio.org/index.php/infectio/article/view/1053>

Igualmente, existe la campaña de vacunación fraccionada contra la polio, respecto del cual el Ministerio de Salud Pública de Ecuador desde el año 2018 vacuna a todas las niñas y niños en los establecimientos públicos de salud con dosis fraccionadas, es decir, de una dosis completa le extraen la quinta parte y se la aplican a las niñas y niños. Esta práctica no se da en el sector privado, ya que ningún médico ni clínica colocan dosis fraccionadas de esta vacuna, lo cual pone en grave desventaja a niños y niñas de bajos estratos económicos, cuyas oportunidades de acceder a vacunas con dosis completas se encuentra limitada en el MSP; pues el fraccionamiento de esta vacuna estaría atentando contra el derecho a la salud, y contra el derecho a la información a las madres y padres de familia.

Por otro lado, la falta de recursos para combatir la pobreza en las zonas rurales afectó de manera significativa en **el ámbito educativo** a los niños y jóvenes que pertenecen a familias de extrema pobreza. La educación virtual en etapa de pandemia ocasionó que muchas familias no pudieron solventar la necesidad de una educación de calidad por falta de recursos.

En lo que se refiere al **derecho a la vivienda**, en Ecuador existe un escaso desarrollo del contenido doctrinario y normativo sobre este derecho, esto conlleva a que tradicionalmente se conciba a la vivienda desde un enfoque individualista y patrimonial, como una mercancía con propósito lucrativo, sujeta a la oferta y demanda del mercado inmobiliario y que por tanto puede ser objeto de comercialización; invisibilizando o desconociendo su calidad de derecho humano por su función social y valor de uso, al ser un espacio en el que se desarrollan los proyectos de vida de las familias. Así tenemos que más de 2 millones de hogares sufren déficit habitacional, afectando al 60% de los hogares de menores ingresos. Esta cifra aumenta en dos puntos porcentuales si se trata de hogares con jefatura femenina (78%); y en ocho puntos para los hogares que cuentan con tres o más, menores o mayores de edad, a su cargo (84%). (BID, 2023)

Por otra parte, el acceso a **los servicios públicos** de acuerdo con la investigación realizada por la DPE en 2016 pone en evidencia los siguientes datos: el servicio de electricidad es un servicio con cobertura nacional del 98%; en lo que se refiere al abastecimiento de agua por red pública alcanza el 80%; el servicio de gas licuado de petróleo (GLP) es un servicio con cobertura nacional del 91%; por su parte el acceso al servicio de internet fijo en los hogares alcanzó el 33%, y el acceso a la telefonía móvil es al 90%. (DPE 2016)

En lo que se refiere a la **seguridad social**, según el estudio publicado por la Superintendencia de Compañías, el Sistema de Seguridad Social en Ecuador está conformado por tres regímenes: Régimen General cuya gestión está a cargo del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (IESS); el Régimen Especial que incluye al Instituto de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas (ISSFA), Instituto de Seguridad Social de la Policía Nacional (ISSPOL), y Servicio de Cesantía de la Policía Nacional (SCPN); junto a los Fondos Complementarios Previsionales Cerrados (FCPC), a septiembre 2021 cuentan con un total de 3.742.088 afiliados y 747.392 pensionistas.

La relación del número de pensionistas con la población de edad superior a los 60 años para septiembre de 2021 fue del 37,76%. La relación del número de afiliados a la Seguridad Social con el número de pensionistas se redujo entre diciembre 2019 y septiembre 2021, lo cual afecta la sostenibilidad financiera de los seguros administrados, en el caso del IESS para 2019 se registraron 5,99 afiliados por cada jubilado.

El lento crecimiento de afiliados en los 3 últimos años responde a la reducida recuperación del empleo formal y por tanto no existen nuevos afiliados que coticen en la seguridad social, provocando que la relación afiliado pensionista se vea reducida, lo que da como resultado el debilitamiento de la estructura de financiamiento del fondo de pensiones. (Palán, Guerrero, Molina, Arregui, Maldonado, Tutivén y Arguello, 2021)

En lo que tiene que ver con la **seguridad alimentaria** en Ecuador, el estudio de la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO), señala que la pandemia ha ocasionado que el 37% de los 18 millones de ecuatorianos tenga alguna dificultad para conseguir alimentos nutritivos. Esto significa que 6,6 millones de personas enfrentan inseguridad alimentaria. De esta última cifra, 2,3 millones padecen inseguridad severa y 4,3 millones enfrentan inseguridad alimentaria moderada. En el primer caso, la FAO explica que se trata de personas que pasan uno o varios días sin comer. Mientras que la inseguridad alimentaria moderada tiene relación con la falta eventual de alimentos por no disponer de recursos económicos.

Así mismo la FAO señala que, en niños y niñas menores de cinco años el retraso del crecimiento es de 23,1%, mientras que la desnutrición aguda es de 3,7%. En este grupo poblacional el sobrepeso ha tendido a aumentar entre 2000 y 2020 en 5,3 puntos porcentuales, siendo Ecuador uno de los países con mayor incremento.

De otro lado, la prevalencia de la anemia entre las mujeres de 15 a 49 años, Ecuador redujo en más del 30%. (FAO, 2022)

3 Las posibilidades y los problemas que plantea el actual sistema de protección social para hacer frente a la pobreza, la desigualdad y la exclusión social, especialmente con miras a proteger a los trabajadores informales, los niños, las minorías étnicas, los pueblos indígenas, las poblaciones rurales, los refugiados y los trabajadores migrantes, ciudadanos no registrados/no reconocidos y otros grupos particularmente afectados por la pobreza.

Ecuador acoge alrededor del 513,903 de las personas migrantes y refugiadas provenientes de Venezuela. El alojamiento, la alimentación y el acceso al empleo y medios de vida se encuentran entre las principales demandas de la población venezolana migrante y refugiada en la región andina.

Se estima que aproximadamente el 10% de migrantes y refugiados de Venezuela y América Latina se encuentran en Ecuador. De este grupo el 54% de personas se encuentran en condiciones de irregularidad, menos del 15% tiene una situación migratoria regular que le permita trabajar en los sectores formales. Por otra parte, el 61,5 % de las personas tiene trabajo, sin embargo, solamente el 28% trabaja en el sector formal, el 82% trabaja de manera informal, el 89% percibe ingresos por debajo del ingreso mínimo establecido en el país (USD 450) y el 89% expresa haber sufrido algún tipo de discriminación. (ACNUR, enero 2023).

Existe una brecha de pobreza cada vez mayor, las personas refugiadas y migrantes enfrentan obstáculos para acceder a derechos básicos, como el empleo, xenofobia, explotación laboral y abuso, entre otros. El deterioro de las condiciones socio económicas postpandemia y otros factores incrementaron los riesgos que enfrentan las personas en situación de Movilidad Humana. (ACNUR, marzo 2023)

Adicionalmente, las mujeres en situación de refugio y migrantes en Ecuador, mantienen una brecha de desigualdad, inequidad e injusticia social, muchas sufren vulneración de derechos en especial dentro del derecho a la salud, a pesar de que la normativa ecuatoriana establece que todas las personas independientemente de su nacionalidad o estado migratorio tienen derecho a acceder a los servicios de salud pública del Estado. Por otra parte, la pandemia del COVID-19 perjudicó la situación de muchas mujeres, niñas en sus derechos, así mismo se ven expuestas a pobreza extrema, violencia sexual, xenofobia, explotación laboral y la exclusión de servicios.

Como se puede evidenciar las personas migrantes y refugiadas se encuentran con múltiples barreras para acceder al sistema de protección social del país, mismas que se detallan a continuación:

- Limitado acceso al empleo adecuado
- Limitado acceso a opciones de regularización
- Barreras para obtener cedula de identidad
- Dificultades acceso a código de extranjería emitido por el IESS
- Dificultades de cubrir la afiliación

De otro lado, se brinda asistencia técnica y/o financiera a las personas en situación de movilidad humana para facilitar la inclusión económica y social, y se han realizado ferias de emprendimientos. En esta línea se considera importante fortalecer los sistemas de protección con enfoque a los grupos prioritarios, sensibilizar a la comunidad promoviendo la integración y el apoyo al proceso de regularización migratoria establecidos por el Estado ecuatoriano.

En lo que se refiere al sistema de protección a la niñez y adolescencia, debemos señalar que durante años hemos visto múltiples acciones en temas de protección especial sin un direccionamiento claro, reflexión crítica y debate interinstitucional. La debilidad del Estado en temas de protección integral está marcada por la fragmentación y con serios problemas para la cooperación intersectorial en temas macros que conlleven a un solo fin para los intereses colectivos de los grupos de atención prioritaria.

No se cuenta con información por edades para saber si se gasta más en la primera infancia, cuando los retornos son mayores. El gasto está muy concentrado en alivio (bonos y atenciones de salud) y poco en la prevención y la garantía de oportunidades y gran parte está destinado para la educación de 5-17 años y menos a desarrollo infantil y protección especial (0-5 años). Por lo dicho el tema de sostenibilidad está en riesgo pues entre el 80% y el 95% se financia con deuda o donaciones. En los últimos 3 años, entre el 70% y 99% de la inversión de MIES, MINEDUC y MSP está financiada con recursos externos, haciéndola insostenible.

Los programas de atención para los grupos de atención prioritaria en situación de protección especial han sido esporádicos, escasos y a corto plazo, sin calidad y rectoría clara para su ejecución, lo que demuestra la ausencia de políticas públicas universales de

protección especial, ausencia de espacios de participación ciudadana y se trabaja desde la visión adulto-céntrica.

Se señala también, que la Defensoría del Pueblo presentó un caso ante el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, del cual se obtuvo un dictamen que estableció que el Estado ecuatoriano no garantiza un nivel de vida adecuado para la vejez, por cuanto no cuenta con un esquema integral de pensiones de carácter no contributivo que dé cobertura a las personas que no puedan acceder a las prestaciones contributivas.

Además, visibilizó que existe una situación de discriminación por razón de género para las mujeres que dedican parte de su vida al trabajo del hogar no remunerado, por cuanto usualmente recurren a la afiliación voluntaria que tiene varias restricciones para este sector de la población, ya que está pensado para trabajadores independientes y profesionales, usualmente hombres que cuentan con ingresos.

En virtud de este caso, el Estado debe adoptar las medidas legislativas y/o administrativas para garantizar de hecho que hombres y mujeres disfruten del derecho a la seguridad social, incluido el acceso a la pensión de jubilación, de forma que se garantice el derecho a la igualdad, y se adopten medidas que corrijan los factores que impiden el acceso a este derecho a las mujeres que realizan el trabajo del hogar no remunerado.³

También se identifica que el Estado tiene medidas para la inclusión económica y social que las implementa el Ministerio de Inclusión Económica y Social (MIES), como son el bono de desarrollo humano, que consiste en una transferencia monetaria para las personas que se encuentran en una condición de vulnerabilidad según el índice de clasificación socioeconómica del Registro Social. Sobre esta herramienta, es necesario que el MIES cuente con indicadores de seguimiento y criterios adecuados que permitan dar seguimiento a la situación de vulnerabilidad de las personas, y se pueda conocer la efectividad de esta herramienta para el ejercicio de los derechos.

³ Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Dictamen aprobado por el Comité de acuerdo con el Protocolo Facultativo del Pacto con relación a la comunicación núm. 10/2015, párrs. 18, 19.1, 19.3 y 23 e).

4 La cuestión del acceso de los pueblos indígenas, los grupos minoritarios y las poblaciones rurales a la tierra y a las actividades generadoras de ingresos, y su relación con las cuestiones existentes de usurpación de tierras, pobreza y desigualdad.

A pesar del reconocimiento, a escala nacional e internacional del derecho a la posesión de tierras y territorios ancestrales, estas no han sido adjudicadas ni constituyen un título formal o legal de propiedad, debido a las barreras institucionales y normativas generadas por el Estado, las cuales menoscaban y limitan el ejercicio de este derecho.

La DPE ha tramitado una serie de casos que tienen que ver con: el derecho a conservar la propiedad imprescriptible de tierras comunitarias, el derecho a mantener la posesión de las tierras y territorios ancestrales, y sobre el derecho a no ser desplazadas/os de sus tierras ancestrales.

4.1 Caso comunidad ancestral indígena San Miguel del Morro (30 de junio de 2022)

El Consejo Nacional para la Igualdad de Pueblos y Nacionalidades, pone en conocimiento de esta INDH, el caso relacionado a la problemática por la legalización de tierras ancestrales de la Comunidad Ancestral Indígena San Miguel del Morro del Pueblo Wankavilka, cuyo proceso que tramita el Ministerio de Agricultura y Ganadería, se inició hace más de 15 años, sin que pueda finalizarse toda vez que el expediente físico se ha extraviado en las instituciones públicas, tiempo en el cual varios entes han realizado adjudicaciones, ventas, etc., de inmuebles que están superpuestos y traslapados en los territorios de este pueblo ancestral; pérdida de territorio que ha generado conflicto entre comuneros y de éstos con terceras personas naturales y jurídicas, lo que ha desembocado en el desplazamiento de miembros de la Comunidad a la invisibilidad de su identidad, además de grandes afectaciones económicas, sociales y culturales.

La comunidad ancestral, solicita que se garanticen sus derechos colectivos y se culmine el proceso de registro y reconocimiento de las tierras ancestrales a nombre de la Comunidad.

En este contexto la DPE, con base a sus atribuciones y responsabilidades a fin de dar seguimiento a este caso, continua realizando visitas in situ al territorio de la Comunidad Ancestral, acciones y reuniones interinstitucionales con la participación de

instituciones involucradas, así como la comuna y la Comunidad Ancestral Indígena “San Miguel del Morro”, a fin de lograr un acuerdo entre la Comuna y la Comunidad que permita dar solución al conflicto territorial y proceder a la adjudicación y legalización de sus territorios ancestrales por parte del MAG y garantizar de esta manera el derecho a conservar la propiedad imprescriptible de sus tierras comunitarias, inalienables, inembargables e indivisibles, así también el derecho a mantener la posesión de las tierras y territorios ancestrales y obtener su adjudicación gratuita.

Así mismo, se ha programado realizar talleres de capacitación dirigidos a los miembros de la comuna y comunidad sobre derechos colectivos, proceso de adjudicación y conformación de las comunas y comunidades.

4.2 Caso comunidad Kichwa Tzawata-Ila-Chukapi

La comunidad es un pueblo ancestral conformado por aproximadamente 150 familias, y 400 personas, que se encuentran asentados en la jurisdicción del cantón Carlos Julio Arosemena Tola, provincia de Napo. Ha sido reconocida como comunidad indígena de raíces ancestrales por parte del Consejo de Desarrollo de las Nacionalidades y Pueblos del Ecuador (CODENPE). Estas comunidades han sido posesionarias ancestrales de un amplio territorio que incluye actualmente el área de 627 hectáreas, las cuales las dedican a la agricultura de sustento comunitario y por este medio disfrutan de su hábitat, el bosque natural, los ríos y lugares sagrados.

La Comunidad ha usado y ocupado de forma milenaria este territorio, resistiendo a los reiterados intentos de despojo a través de ilegales órdenes de desalojo. Actualmente, ese territorio ha sido entregado a la empresa TERRATURISMO.

Ante esto, la DPE presentó una acción de protección con medida cautelar, con el fin de cesar y prevenir la sistemática vulneración de derechos por parte de las entidades del Estado y los particulares. Ante ello, la Unidad Judicial Penal competente, declara improcedente la acción de protección presentada, manifestando que no existe vulneración a los derechos constitucionales. Es así como, la DPE en la misma audiencia apeló a la decisión, por lo que, conforme al Art. 24 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, el juzgador acepta la apelación y ordena que se envíe de manera inmediata, la sentencia y el proceso a la Sala de la Corte Provincial de Napo, para su conocimiento y resolución del recurso planteado; recurso que niega la apelación presentada por la Defensoría del Pueblo; ratificándose la sentencia de primer nivel.

4.3 Caso nacionalidad Épera Siapidaara - Conflicto de tierras

La Defensoría del Pueblo inició una investigación defensorial a favor de la Nacionalidad Épera Siapidaara del Ecuador, frente a la afectación de la integridad de su territorio ancestral. La problemática se origina por la invasión de las tierras ancestrales de la nacionalidad EPERA, por parte de colonos, mismos que presuntamente han obtenido de manera ilegal una segunda escritura de propiedad por parte del MAG. Ante esta situación se ha iniciado un trámite administrativo de nulidad de escritura pública, signado con el número 443068 en la Subsecretaría de Tierras Rurales y Territorios Ancestrales del MAG. La Defensoría del Pueblo realiza el acompañamiento al presidente de la Nacionalidad EPERA, dentro de las distintas etapas del trámite administrativo de nulidad de escritura pública que se tramita en el Ministerio de Agricultura y Ganadería, ya que se ha dilatado el proceso desde el año 2021.

En mayo 2023, la Coordinación General de Asesoría Jurídica del Ministerio de Agricultura y Ganadería emitió la Resolución Nro. 001-2023-CGAJ, con relación al expediente de recurso de apelación, mediante la cual inadmite el recurso de apelación presentado en contra de la resolución administrativa Nro. 001057 de 30 de junio de 2022, suscrita por el Subsecretario de Tierras y Territorios Ancestrales del MAG a favor a de la nacionalidad EPERA.

5 Las medidas y acciones que el Ecuador está implementando para mitigar el impacto del cambio climático sobre las personas vulnerables y las personas que viven en la pobreza y para avanzar hacia un modelo de desarrollo que mitigue el cambio climático y detenga la erosión de la biodiversidad, garantizando al mismo tiempo una transición justa.

Se destaca que desde la Constitución del Ecuador, se reconoció a la naturaleza como sujeto de derechos. Este reconocimiento cambió la estructura y actuar de la Defensoría del Pueblo frente a los problemas socioambientales.

En primer lugar, se creó un área específica para la protección de los derechos de la naturaleza y ambiente sano, y, en relación con el conocimiento de casos e impulso de las políticas públicas, se adoptó el enfoque de derechos de la naturaleza que más adelante, con la reforma de la Ley Orgánica de la Defensoría del Pueblo se institucionalizó en el año 2019 en el artículo 5 literal b), por el cual se:

Asume a la naturaleza como sujeto de derechos, promueve el respeto integral a su existencia, procura la prevención, mantenimiento y restauración de sus funciones, estructuras y procesos vitales; y considera la vinculación sistémica entre los derechos humanos y los de la naturaleza desde una visión eco territorial.

En este contexto de avance de los derechos de la naturaleza como Defensoría del Pueblo, se han generado las acciones relacionadas a la protección de este sujeto y también de las personas que viven o dependen de estos ecosistemas que pueden encontrarse en especial riesgo por la situación de vulnerabilidad en la que viven en sus comunidades, al no haber políticas públicas de desarrollo y que optan en su lugar por actividades de minería ilegal como forma de subsistencia.

Sobre esta problemática en el año 2011, se interpuso una medida cautelar ante el juzgado multicompetente en el cantón San Lorenzo, provincia de Esmeraldas (causa signada con el Nro. 08256-2011-0058), para la protección de las personas y comunidades especialmente afrodescendientes que viven en las zonas afectadas por la actividad minera.

Con esta medida cautelar, el juez de San Lorenzo emitió disposiciones a los Gobiernos Autónomos Descentralizados de San Lorenzo y Eloy Alfaro, para que garanticen el acceso al agua a las comunidades afectadas por estas actividades mineras; y, también dispuso a las entidades del Ejecutivo, como Ministerio de Ambiente, Secretaría Nacional del Agua (SENAGUA), Ministerio del Interior, Ministerio de Defensa, entre otras, que generen acciones dentro de sus competencias para la restauración de los ecosistemas afectados y la prevención de forma que se controle las actividades de minería no autorizadas por el Estado.

En el seguimiento de cumplimiento de sentencia se dispuso a la Defensoría del Pueblo, recabe información sobre el impacto de la actividad minera ilegal en los derechos de la naturaleza por la presencia de pasivos ambientales, cuya afectación era continua por la falta de remediación y tutela judicial para determinar a los responsables de estos daños y que estos sean sancionados; y también, identificó la vulneración a los derechos a la salud y cultura de las personas y comunidades por las afectaciones al medio ambiente, y en especial por la contaminación a los ríos que son utilizados para recreación y aseo.

Del informe de seguimiento presentado a la unidad judicial se identificó la falta de control por parte del Estado para prevenir el desarrollo de estas actividades ilícitas que afectan los derechos de las personas y de la naturaleza; y también se observó la falta de presencia del Estado, con políticas que generen una inclusión económica y social que

garantice una calidad de vida a las comunidades, que fortalezca sus capacidades organizativas y técnicas para evitar que sean cooptados por la minería ilegal⁴.

En el caso particular de los derechos de la naturaleza, el cambio climático y la pobreza, se encuentran estrechamente relacionados. El cambio climático ha contribuido a la intensificación de las catástrofes, que afectan con mayor crudeza a las personas de más escasos recursos, afectándoles en acceso y ejercicio de sus derechos al trabajo (por las afectaciones de cultivos), derecho a la vivienda, derecho a la alimentación, derecho a un medio ambiente sano, entre otros.

En los casos de estos sujetos de derechos, se determina la relación que existe entre la conservación de la naturaleza desde un enfoque de derechos de la naturaleza, con los derechos humanos, de manera especial con el agua para consumo, lo que tiene implicaciones para contrarrestar la pobreza, pues el agua en cantidad y calidad favorece el estado de salud de las personas, la alimentación, la educación, el ambiente sano, entre otros derechos humanos, lo que garantiza elevar el nivel de las personas en el marco de la lucha contra la pobreza.

Esta relación de derechos humanos y de la naturaleza, potencia la conservación de bosques y páramos, favoreciendo la dotación de servicios ecosistémicos, los cuales a su vez contrarrestan el cambio climático y sus efectos sobre las personas y sobre la naturaleza.

Los cambios climáticos y sus implicaciones sobre el recrudescimiento e influencia en las catástrofes naturales agravan la desigualdad, no solo comparativamente entre los diferentes países, sino al interior de ellos, puesto que, no todos van a poder afrontar de la misma manera un desastre natural o los impactos relacionados al cambio climático. Escases de los recursos, la desventaja comparativa en el desarrollo de tecnologías, la falta de política pública y de conciencia ciudadana agravan el panorama.

En este contexto el Estado Ecuatoriano preocupado por el cambio climático, fue uno de los 33 suscriptores del Convenio Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático (1994), que tiene por objetivo estabilizar las concentraciones de efecto invernadero en la atmósfera para la lucha contra el cambio climático.

⁴ DPE. Informe de la Supervisión del cumplimiento de las medidas cautelares de la causa 58-2011 ante el Juez Sexto de Garantías Penales Multicompetente de San Lorenzo – Esmeraldas. Verificación de campo de las comunidades de San Lorenzo y Eloy Alfaro provincia de Esmeraldas. Trámite Defensorial No. DNPrt-51440-2011-PGA, agosto 2012.

Así mismo, el Plan Nacional de Desarrollo 2007- 2010, estableció la política nacional relativa al cambio climático:

Política 4.4. Desarrollar una respuesta frente a los efectos del cambio climático, que incluye la prevención, reducción y mitigación, a través de la promoción de información, el fortalecimiento del marco institucional, la mejora de los procesos de negociación internacional, la reducción de la vulnerabilidad social asociada y el aprovechamiento de incentivos económicos y otras herramientas de gestión.

Igualmente, el tema de cambio climático fue incluido en las políticas de los posteriores Planes Nacionales de Desarrollo, hasta el actual plan denominado “Plan de Creación de Oportunidad 2021-2025”, que desarrollo un eje específico, llamado “Eje de Transición Ecológica”⁵, que refiere al cambio climático, conservación de los ecosistemas y prácticas ambientales, el cual concluye que:

[...] es evidente que las iniciativas de conservación del ambiente afrontan una descoordinación entre los distintos actores del sector, por lo que, es importante implementar mejores prácticas ambientales promoviendo la responsabilidad ciudadana, social y empresarial para generar una producción limpia que optimice el uso de combustibles fósiles.

Así mismo, mediante Decreto Presidencial 1815 (2009), Ecuador declara que la mitigación y adaptación al cambio climático es una política de Estado. A su vez, el Decreto Ejecutivo 495 del 20 de octubre 2010, dictamina que todas las entidades del sector público en Ecuador incorporarán progresivamente criterios de mitigación y adaptación en sus programas y proyectos de inversión y pre-inversión.⁶

De igual forma, en el mismo 2010, se implementa el Comité Interinstitucional de Cambio Climático (CICC) que, con un enfoque transversal concentra a las diversas instituciones estatales con competencia ambiental, y cuya operativización funciona con grupos técnicos de trabajo.

Así también, durante diciembre 2022, el Estado Ecuatoriano emitió la 4ta Comunicación Nacional y el 2do Informe Bienal de actualización del Ecuador a la Convención Marco de las Nacionales Unidas sobre el Cambio Climático⁷, donde se presenta los avances alcanzados por el Ecuador entre el 2016 – 2020, en el desarrollo de

⁵ Para mayor información ver: <https://www.planificacion.gob.ec/wp-content/uploads/2021/09/Plan-de-Creacio%CC%8In-de-Oportunidades-2021-2025-Aprobado.pdf>

⁶ REGATA (s/n), Perfil de país: Ecuador, Marco Regulatorio y Financiamiento para Cambio Climático. Tomado de: file:///C:/Users/USUARIO/Downloads/ficha_pais_ecuador.pdf

⁷ Tomado de: <https://www.ambiente.gob.ec/cuarta-comunicacion-nacional-sobre-cambio-climatico-y-segundo-informe-bienal-de-actualizacion-del-ecuador/>

herramientas y plataformas informáticas orientadas a promover el futuro establecimiento del Sistema Nacional de Medición, Reporte y Verificación (MRV) en el país.

Sentencias de la Corte Constitucional del Ecuador, relacionadas a los derechos de naturaleza.

Se debe partir del hecho que en el Estado ecuatoriano, la naturaleza es sujeto general de derechos, por tanto, los ecosistemas, agua, suelo, aire, plantas y animales, son sujetos específicos de derechos como incluso ha referido la Corte Constitucional en su vasta jurisprudencia.

A continuación, se consideran los casos más relevantes con relación a sujetos de derechos y cambio climático.

Sujeto de derechos Páramo: La DPE dentro de sus competencias analizó los casos: Chaupi que se refería a una posible contaminación de agua y afectación al páramo por pisoteo de ganado vacuno en este ecosistema; y, el caso Fierro Urco referente al desarrollo de actividades mineras en el ecosistema páramo.

En ambos casos se presentaron los *amicus curiae*, con los que se realizó un abordaje desde su fragilidad y sus servicios ecosistémicos, los cuales se encuentran íntimamente ligados al agua como sujeto de derechos de la naturaleza. Cabe señalar que el derecho al agua desde una perspectiva antrópica y biológica requiere las condiciones de calidad y cantidad; además, en el caso de los seres humanos la dotación de agua incide notablemente para contrarrestar las condiciones de pobreza, mientras que la conservación del ecosistema incide de manera positiva en la lucha contra el cambio climático.

Sujeto de derechos Bosque Nublado: se consideran los casos: Los Cedros y el Llurimagua, ambos referentes al desarrollo de actividades mineras. En el caso Los Cedros se presentó un *amicus curiae* ante la Corte Constitucional; y en el caso LLurimagua se inició una investigación defensorial que culminó con una resolución. Posterior se presentó un *amicus curiae* dentro de una solicitud de medidas cautelares; y la comunidad y Defensoría del Pueblo una acción de protección. Finalmente, desde la DPE se presentó una solicitud de selección de sentencia ante la Corte Constitucional.

El sujeto de derechos, bosque nublado, es un sitio de recarga hídrica donde el ciclo del agua es fundamental para el mantenimiento del ecosistema y para el consumo humano, de igual manera que en el caso anterior, el agua desde una perspectiva antrópica tiene una notable incidencia para disminuir las brechas de pobreza de manera especial en

los sectores rurales y por otra parte la conservación del bosque nublado aporta de manera positiva para mantener las condiciones climáticas y atmosféricas de manera favorable, aportando con la homeostasis del planeta.

Pronunciamientos y exhortos a instituciones competentes desde la DPE

A continuación, un detalle de los principales pronunciamientos y exhortos que se han emitido en el marco de protección de los derechos de la naturaleza y de las personas que fueron afectadas por los desastres naturales al encontrarse en situaciones de riesgo y vulnerabilidad frente a estos eventos:

- Exhorto de la Defensoría del Pueblo ante la situación de derechos humanos y de la naturaleza en San Pablo de Amalí por un nuevo desbordamiento del río Dulcepamba, a consecuencia del conflicto socioambiental iniciado en 2004 por la construcción y posterior operación de la hidroeléctrica Hidrotambo S.A., que ocasionó el desvío del cauce natural del río (19 de marzo de 2023).
- Exhorto de la Defensoría del Pueblo ante las afectaciones producidas por el sismo ocurrido el 18 de marzo de 2023 (19 de marzo de 2023).
- La Defensoría del Pueblo de Ecuador se pronuncia sobre la caída del puente sobre el río Blanco como producto del fenómeno natural denominado “Yaku” y el calentamiento global, que han provocado fuertes precipitaciones en el territorio ecuatoriano (18 de marzo 2023).
- La Defensoría del Pueblo ante los impactos del desvío del cauce natural del Río Dulcepamba producidos por la empresa Hidrotambo S.A. (27 de febrero 2019)
- La Defensoría del Pueblo ante la derogatoria de la Resolución que declaró en zona de riesgo a la Isla de Muisne; que entre otras demandas la recuperación de las zonas afectadas por el terremoto de 16 de abril de 2016 (20 de febrero 2019).
- Pronunciamiento de la Defensoría del Pueblo frente al Impuesto Ambiental a la Contaminación Vehicular (Impuesto Verde), para garantizar un ambiente sano y ecológicamente equilibrado (19 de febrero 2019).

6 El papel del gasto fiscal, la gestión de las finanzas públicas y la política fiscal en relación con la pobreza.

En Ecuador, la falta de una adecuada política en la asignación de recursos para el área social ha deteriorado los índices de pobreza y desigualdad del país. A esto se suma las graves consecuencias que provocó la pandemia del COVID – 19 en la economía y el bienestar de las familias. Esta situación ha llevado a un retroceso progresivo de los DDHH, lo cual resulta incompatible con la constitución y los compromisos internacionales en materia de los DDHH.

Si bien los gobiernos tienen discrecionalidad sobre las políticas públicas y la asignación de recursos para que estas sean implementadas en los diferentes niveles de gobierno, los compromisos respecto a la adhesión a instrumentos internacionales como la Convención Americana de Derechos Humanos y el Protocolo Adicional a la Convención Americana de Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Protocolo de San Salvador), establecen principios para esas políticas. En particular, la prohibición de medidas que conduzcan al retroceso en el disfrute de los derechos económicos, sociales y culturales, así como en el principio de no discriminación.

Para los diferentes gobiernos, la inversión social abarca todo el presupuesto destinado a salud, educación, trabajo, vivienda y bienestar social. A continuación, se evidencia los recursos asignados a cada uno de estos sectores, con cierre a diciembre de cada año, desde el 2008 a 2022, y su relación con el Producto Interno Bruto (PIB).

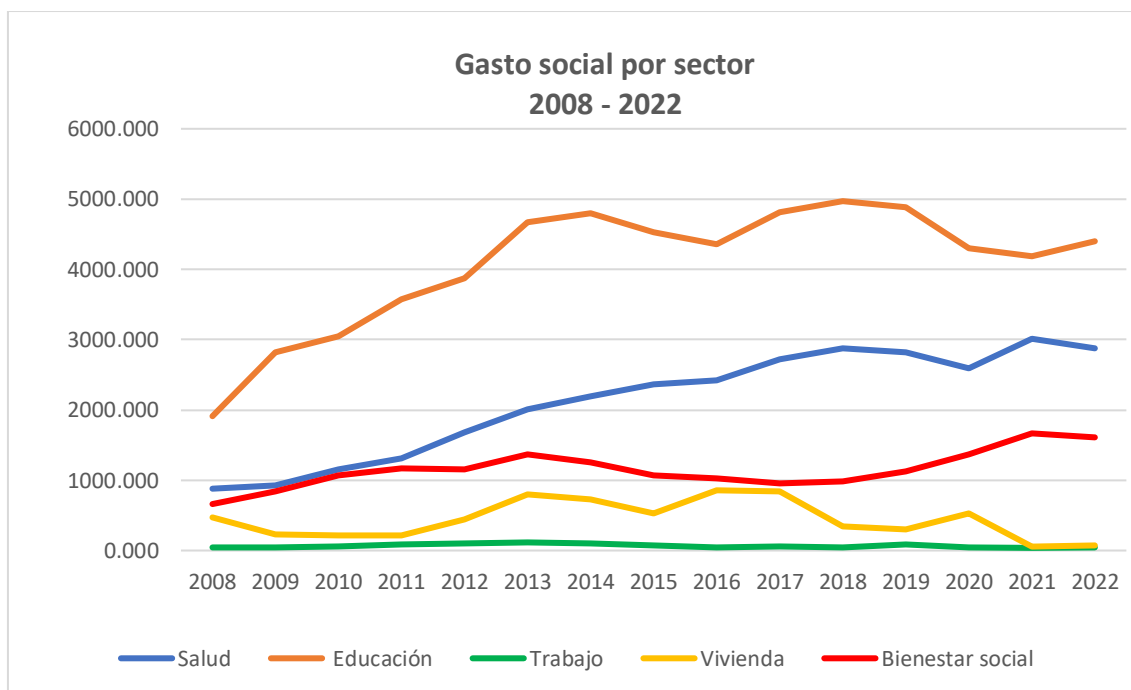
Gasto social por sector 2008-2022

Cifras en miles de USD

Año	Salud	Educación	Trabajo	Vivienda	Bienestar social	Total gasto social	PIB	% Gasto social - PIB
2008	880,13	1911,3	38,24	464,93	661,37	3955,97	61.762,64	6,41%
2009	921,64	2817,23	45	235,8	844,2	4863,87	62.519,69	7,78%
2010	1153,27	3049,02	58,92	213,68	1067,89	5542,78	69.555,37	7,97%
2011	1307,78	3567,98	84,92	217,41	1162,57	6340,66	79.276,66	8,00%
2012	1678,76	3867,26	103,8	449,81	1149,8	7249,43	87.924,54	8,25%
2013	2007,94	4666,91	115,41	803,5	1365,26	8959,02	95.129,66	9,42%
2014	2200,51	4792,19	107,8	733,64	1259,44	9093,58	101.726,33	8,94%
2015	2361,81	4525,43	70,91	534,18	1074,83	8567,16	99.290,38	8,63%
2016	2427,05	4360,03	49,26	856,74	1029,66	8722,74	99.937,70	8,73%
2017	2726,97	4812,47	52,83	845,1	960,76	9398,13	104.295,68	9,01%
2018	2882,93	4970,92	48,7	348,81	982,5	9233,86	107.562,01	8,58%
2019	2816,63	4887,42	86,01	304,9	1121,27	9216,23	108.108,01	8,53%
2020	2589,49	4303,66	42,6	527,88	1370,83	8834,46	98.808,01	8,94%
2021	3012,7	4192,22	37,61	55,91	1666,88	8965,32	106.165,87	8,44%
2022	2872,82	4397,47	38,98	71,15	1604,27	8984,69	113.783,01	7,90%

Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas⁸

⁸ La información se encuentra el siguiente link: <https://www.finanzas.gob.ec/ejecucion-presupuestaria/>



Las cifras demuestran que en 2022 los recursos asignados a estos sectores representaron un 7.9% del PIB, lo que resulta ser el porcentaje más bajo desde 2009. En cifras netas, el gasto pasa de USD 4.864 millones (2009) a USD 8.985 millones (2022), pero el PIB también crece cada año, al igual que la población y las necesidades de los sectores sociales. Por lo tanto, en términos financieros, resultaría mejor comparar el total del gasto de cada año con relación al PIB correspondiente.

Del análisis de la información se puede evidenciar que, el 2013 es el año con más alto nivel de gasto/inversión en salud, educación, trabajo, vivienda y bienestar social, con un presupuesto de USD 8.959 millones. Esta cifra es ligeramente menor a la de 2022, pero equivale a un 9.42% del PIB de ese año, frente al 7.90% del 2022.

A partir del análisis, se visualizará la inversión en cada uno de los sectores:

Presupuesto en salud. Al cierre 2022, el gasto devengado para sectorial salud fue de USD 2.872,8 millones, cifra equivalente al 2,52% del PIB nominal de ese año. El mayor presupuesto devengado se registró en 2018.

Presupuesto en educación. En 2022, el Gobierno destinó un total de USD 4.397,5 millones para este sector, equivalente a un 3.86% del PIB. En 2013 se devengó un presupuesto de 4.667 millones cifra superior en cantidades netas y también en relación con el PIB, con un 4.91%.

Presupuesto en trabajo. Destacan el 2012 y 2013, con un presupuesto equivalente al 0.12% del PIB. En 2022, el presupuesto devengado fue de USD 38,9 millones; es decir, 3% del PIB de ese mismo año.

Desarrollo urbano y vivienda. Los últimos dos años 2021 y 2022, se registraron la más baja asignación de recursos públicos para el sectorial de vivienda, con apenas el 0.5% del PIB, en 2021; y, 0,6% en 2022. El año con el presupuesto más alto fue 2016 con USD 856,7 millones, equivalente al 0.86% del PIB.

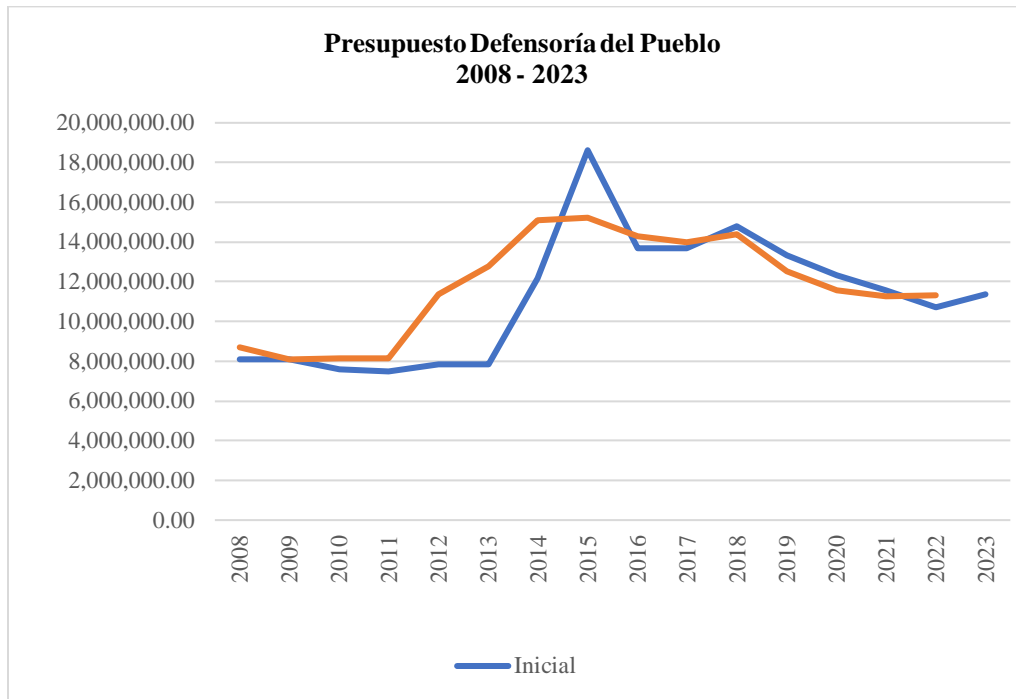
Presupuesto en bienestar social. En contraste a los sectoriales anteriores, 2021 significó para el sectorial de bienestar social el presupuesto más alto desde 2008, con 1.57% en relación con el PIB. La cifra bajó a 1.41% en 2022.

De manera general podríamos señalar que el presupuesto del Estado para educación, salud, vivienda, trabajo y bienestar social se incrementó considerablemente durante los últimos 15 años.

Por otra parte, es importante señalar que la asignación de recursos para esta INDH, por parte del Estado ecuatoriano, en los últimos 15 años, ha sido variable, como se puede apreciar en la tabla y gráfico, que se encuentran a continuación, donde se evidencia que el 2015, es el año de mayor asignación presupuestaria y de ejecución, a partir del cual decrece dicha asignación.

Presupuesto Defensoría del Pueblo 2008 – 2023

Año	Inicial	Codificado a diciembre
2008	8.103.431,33	8.713.186,27
2009	8.103.431,33	8.089.454,48
2010	7.571.678,84	8.131.450,71
2011	7.484.998,17	8.155.122,37
2012	7.829.479,76	11.376.305,67
2013	7.829.479,76	12.783.371,25
2014	12.163.189,71	15.118.366,89
2015	18.619.573,00	15.222.305,09
2016	13.686.740,00	14.271.751,45
2017	13.686.740,00	13.986.639,32
2018	14.790.890,40	14.410.429,05
2019	13.326.265,00	12.526.401,30
2020	12.305.566,00	11.556.362,58
2021	11.556.362,58	11.276.122,02
2022	10.715.313,00	11.320.618,75
2023	11.368.533,40	



7 Los derechos sindicales y la pobreza en el trabajo, incluidos los trabajadores que operan como parte de las cadenas de suministro mundiales.

En el contexto de crisis postpandemia, ha empeorado las formas de precarización laboral en el Ecuador, estas están directamente relacionadas con casos generalizados de discriminación, exclusión social que afectan a sectores de la población que han tenido que enfrentarse a situaciones desfavorables de carácter histórico, como los afrodescendientes y los indígenas, así como, a grupos cuyas condiciones de vida les convierten en presa fácil para la explotación, como los niños de las familias pobres, entre otros.

En esta línea la DPE ha investigado y ha dado seguimiento a casos entre los que podemos señalar los siguientes:

a) Caso Furukawa

Pese a que la Empresa Furukawa Plantaciones C.A. era la propietaria de las haciendas (SRI, 2021) y es la única beneficiaria de la fibra de abacá que se cosecha en ellas, decidió usar la figura jurídica de “firma de contratos de predios rústicos” regulada en el Código Civil Ecuatoriano para evitar formalizar la relación laboral con los trabajadores que habitan sus haciendas. (DPE, 2019, pág. 22)

A través de esta figura, se designó a un arrendatario quien se encargaba de contratar personal para extraer la fibra de abacá. En cada campamento de Furukawa había un arrendatario que firmó estos contratos. Estos arrendatarios dependen de los administradores de hacienda que tienen contratos laborales con Furukawa y son supervisados por el jefe de personal que también es un trabajador contratado por Furukawa. (DPE, 2019, pág. 22)

Los arrendatarios, de manera generalizada y sistemática, firmaron estos contratos en una notaría, sin que hayan leído sus cláusulas con claridad, y entendido su contenido, ni accedido a una copia del contrato, bajo amenaza de contratar a otros. A cambio del arrendamiento de la tierra, los contratistas pagaban un valor por hectárea y un valor adicional de acuerdo con la cantidad de fibra que producen, y estaban obligados a entregar toda la fibra de abacá a Furukawa. (DPE, 2019, pág. 22)

Cada arrendatario debía sacar un Registro Único de Contribuyentes (RUC) y facturaba a Furukawa para que les paguen el valor correspondiente a las toneladas de abacá. Furukawa adquiría la totalidad de la fibra extraída de las plantaciones de su propiedad y se desentendía de las condiciones de trabajo tanto de los trabajadores que extraen la fibra, del arrendatario y de las familias de estos, quienes vivían en los campamentos dentro de sus plantaciones. (DPE, 2019, p. 27)

Del valor que recibían por la venta de la fibra de abacá, los arrendatarios pagaban las remuneraciones a los trabajadores y se volvían responsables de todas las obligaciones laborales con ellos, y de pagar los impuestos por los ingresos que reciben por la compra del abacá por parte de Furukawa. Es así que, Furukawa evadía las obligaciones laborales con los trabajadores que eran contratados para producir la fibra de abacá y los únicos que se responsabilizaban de ambas acciones eran los arrendatarios. (DPE, 2019, p. 27)

Los contratos que realizaba Furukawa con los “arrendatarios”, eran contrarios a las disposiciones jurídicas vigentes en Ecuador, que prohíben la intermediación y la precarización laboral. Esto se debe a que los contratos tenían como fin, evadir el cumplimiento del Código del Trabajo a pesar de que, “el arrendatario” era un trabajador de Furukawa que se encargaba de organizar el trabajo, para procesar la fibra de abacá en cada campamento hasta que otros trabajadores de Furukawa la retiren de las haciendas. (DPE, 2019, p. 24). Este arrendatario se encargaba de organizar al personal, el cual trabajaba en 7 fases del proceso productivo de extracción de la fibra de abacá sin firmar jamás un contrato de trabajo con Furukawa, sin ser afiliado a la seguridad social y sin contar con ningún tipo de protección ante accidentes de trabajo.

Estos derechos a la libre elección del trabajo no se aplican a las personas que laboran para la empresa Furukawa, debido a que, desde niños, aprenden solamente el oficio de extracción de la fibra de abacá y debido a la falta de acceso a la educación y a la formación en otras habilidades laborales. En el caso de Furukawa el trabajo no tiene que ver con la realización personal, sino con la carencia continua de elementos que estas personas necesitan para sobrevivir. (Pico, 2021, p. 15)

Al no respetar la normativa laboral vigente en el Ecuador, la Empresa Furukawa ayudó al incremento de la desigualdad y de la pobreza en el país, ya que mientras los accionistas de la Empresa siguen acumulando riqueza, los arrendatarios y los trabajadores continuaron en una situación de empobrecimiento, ya que no podían acceder a remuneraciones dignas y, por lo tanto, no podían cubrir sus necesidades básicas.

En este caso, las acciones desarrolladas por la Empresa Furukawa impactaron de manera negativa en los derechos laborales de las personas que trabajaron para la referida empresa. Se produjeron vulneraciones sistemáticas de los derechos de los trabajadores por la imposición de condiciones laborales de explotación y se deterioraron las condiciones laborales por la reducción salarial (ya que Furukawa no tenía que cancelar a los arrendatarios todos los beneficios de ley existentes en el Código del Trabajo ecuatoriano como; la décimo tercera y décimo cuarta remuneración, fondos de reserva y vacaciones) y la ausencia de estabilidad laboral (ya que los contratos de los arrendatarios con Furukawa podían quedar insubsistentes en cualquier momento) (DPE, 2019, p. 25).

El hecho de que las personas que trabajaban en la Empresa Furukawa, no tenían una relación laboral directa con la empresa, impidió a los trabajadores conformar una organización sindical para la defensa de sus derechos y, por lo tanto, no pudieron iniciar procesos de negociación colectiva ni llegar a convenios colectivos.

Conclusiones

La Empresa Furukawa vulneró el derecho al trabajo de sus trabajadores al no celebrar contratos de trabajo con ellos. Por el contrario, la Empresa uso contratos para la intermediación laboral, lo cual precarizó las relaciones laborales con sus trabajadores, irrespetó sus derechos laborales al no cumplir con sus obligaciones y deberes en materia de seguridad y salud en el trabajo, así también al negar la entrega de herramientas e instrumentos de trabajo y uniformes, sin respetar horarios de trabajo y beneficiarse del trabajo infantil.

En la Empresa Furukawa, los trabajadores laboraron en condiciones indignas y miserables, lo que implica una violación a los Convenios No. 29 y 105 de la OIT, que establecen la obligación internacional del Estado ecuatoriano de erradicar el trabajo forzoso.

Igualmente, la existencia de tercerización, precarización e intermediación, implicó incumplimientos a los convenios de OIT: 87 y 98 sobre libertad sindical y los derechos a la sindicalización y de negociación colectiva; 138 y 182 sobre la edad mínima y las peores formas de trabajo infantil; 100 sobre igualdad en la remuneración y; 111 sobre la discriminación en el empleo y la ocupación; todos ratificados por el Estado ecuatoriano y, por lo tanto, parte integrante del ordenamiento jurídico por mandato constitucional. De igual forma, la falta de cumplimiento de estos Convenios Internacionales por Furukawa, acarrea responsabilidad para el Estado, ya que no ha tomado las acciones y mecanismos necesarios para el cumplimiento de estas normas.

Es importante resaltar, que el Ministerio del Trabajo (MDT), a pesar de que tuvo conocimiento de todos estos incumplimientos y violaciones de derechos laborales, permitió continuar con estas prácticas a la Empresa Furukawa, lo que ha implicado violaciones a los derechos humanos de las y los trabajadores por décadas. El MDT cerró la empresa Furukawa por inadecuadas condiciones de seguridad y salud en el trabajo solamente por dos meses. Sin embargo, en la actualidad, la Empresa Furukawa se encuentra operando nuevamente debido a que el MDT ha autorizado la reapertura de sus operaciones en total impunidad y sin garantizar el ejercicio de los derechos laborales de los trabajadores de la empresa.

b) Caso Bananeras

La DPE ha evidenciado que la situación de las personas trabajadoras del sector bananero en Ecuador es grave, por las múltiples vulneraciones reportadas en el ejercicio de los derechos a la libertad sindical, trabajo y riesgos de afectación al derecho a la salud por la contaminación producida por las fumigaciones con agroquímicos. Asimismo, el Ministerio del Trabajo no permitió el registro de sindicatos por rama o por sector, por lo que la Asociación Sindical de Trabajadores Bananeros y Campesinos (ASTAC), presentó una acción de protección para lograr su registro. Además, las y los trabajadores del sector bananero y los dirigentes sindicales de ASTAC denunciaron las irregularidades en la garantía de las condiciones de trabajo digno y decente y el peligro en el que se

encontraban los trabajadores y sus familias al estar expuestos a fumigaciones con sustancias tóxicas que se utilizan en la producción del banano.

Las empresas bananeras, empleadores del sector bananero y las instituciones del Estado, han hecho caso omiso a las múltiples recomendaciones y exhortos realizados por la DPE desde el 2012, fecha en la que se expidió la primera Resolución Defensorial.⁹

En abril 2019, la DPE realizó el informe de investigación sobre la situación de derechos humanos en las zonas de producción bananera que existen en las provincias de Los Ríos, El Oro y Guayas; además se exhortó al Ministerio del Trabajo, Asamblea Nacional, e Instituciones que son parte del Reglamento Interministerial para el Saneamiento Ambiental Agrícola, a realizar acciones concretas para evitar y corregir las vulneraciones de los derechos humanos encontradas y evidenciadas.

Sin embargo, las instituciones del Estado no acataron los exhortos realizados en dicho informe, por lo que la DPE y el representante de la Asociación Sindical de Trabajadores Bananeros Agrícolas y Campesinos (ASTAC), presentaron una acción de protección en contra de las políticas públicas aplicadas por diversas instituciones del Estado,¹⁰ que vulneraron los derechos al trabajo, seguridad social, salud, ambiente sano y consulta ambiental de las y los trabajadores de las haciendas bananeras y de las personas que habitan en la zona de influencia. En la referida acción de protección, no se obtuvo ni en primera, ni en segunda instancia, sentencia favorable que tutele adecuadamente los derechos vulnerados por las políticas públicas de las instituciones del Estado, por lo cual, en 2021, la DPE presentó ante la Corte Constitucional del Ecuador, la acción extraordinaria de protección No. 12-21-EP. A pesar de aquello y de múltiples escritos de insistencia, la Corte Constitucional del Ecuador, hasta el día de hoy, no ha resuelto el tema.

Como la problemática de vulneraciones de derechos humanos en las plantaciones bananeras persiste, la DPE lleva el trámite de investigación defensorial No. CASO-DPE-1701-170104-19-2020-001101, en el que se solicita al Ministerio del Trabajo (MDT) la realización de inspecciones a plantaciones y empresas bananeras en las que se reportan denuncias por afectaciones a los derechos de las y los trabajadores bananeros.

⁹ Resolución Defensorial No. 010-DINAPROT-DPE-2012 del Expediente Defensorial No. 46236-DNPrt-2010-ATV.

¹⁰ MDT, IESS, MSP, MIES, SENAGUA, AGROCALIDAD, Ministerio de Ambiente, Agencia de Regulación y Control del Agua y Dirección de Aviación Civil.

Conclusiones

La vulneración de derechos humanos y de la naturaleza en el caso Bananeras, se produce por el accionar de las empresas y empleadores del sector bananero, que han afectado los derechos humanos de sus trabajadores y familias, cuyo único objetivo es obtener mejores beneficios económicos por la producción del banano en el país.

Al ser el banano uno de los principales productos de exportación ecuatoriano, las instituciones del Estado han optado por no tomar acciones concretas para evitar las vulneraciones de derechos de los trabajadores del sector bananero y han permitido que estas continúen, todo con el fin, de posesionar al país como uno de los principales exportadores de banano del mundo.

Las instituciones del Estado no han tomado las medidas necesarias para que las y los empleadores del sector bananero, no vulneren los derechos de las personas que trabajan en sus plantaciones y de sus familias. A pesar de que algunas instituciones han realizado acciones, estas han sido insuficientes para eliminar las afectaciones a los derechos de los trabajadores y de las personas que residen en las plantaciones bananeras y sus alrededores.

Esta Institución Nacional de Derechos Humanos (INDH), en sus resoluciones, informes, exhortos y recomendaciones, ha establecido las acciones que deben realizar las instituciones para garantizar el cumplimiento de los estándares de derechos humanos por parte del Estado Ecuatoriano. Sin embargo, se ha hecho caso omiso de lo manifestado y las vulneraciones a las personas trabajadoras y sus familias continúan hasta el día de hoy.

Debido a lo expuesto, esta INDH en el caso bananeras ha realizado todas las acciones estratégicas defensoriales que son de su competencia. De igual manera, la DPE, a través de las garantías jurisdiccionales, ha puesto en conocimiento de las unidades judiciales competentes y de la Corte Constitucional del Ecuador la problemática de vulneración de derechos en este sector.

c) Caso Trabajadores de Plataformas Digitales (2022)

Las personas trabajadoras de las plataformas digitales firman contratos de arrendamiento o prestación de servicios, que no se ajusta con la relación laboral, que tienen con estas empresas por servicios de delivery. En estos contratos, se cataloga a los trabajadores como independientes, mandatarios, colaboradores, socios o autónomos.

De igual forma, las personas que trabajan en estas aplicaciones son migrantes que no tienen documentos para estar en Ecuador de forma regular y que la única fuente de ingreso que tienen es trabajar para estas empresas; hechos que han sido denunciados al MDT, sin embargo, no se ha realizado una inspección de trabajo, debido a la pandemia de COVID-19 y cierre de oficinas de las plataformas digitales.

El MDT ha manifestado que, no tiene competencia para atender las denuncias presentadas por los trabajadores de las aplicaciones, así como no existe una institución pública que tutele o proteja los derechos de los trabajadores de las plataformas digitales, lo que ha dado lugar que las Empresas bloqueen a los trabajadores, sin permitirles el ejercicio del derecho a la defensa.

Por estas razones, la DPE inicio un trámite de investigación defensorial para verificar la situación de vulneraciones de derechos de las personas que trabajan en plataformas digitales. En dicha investigación se ha evidenciado:

- Que las plataformas digitales usan otras modalidades contractuales con sus socios y que el Ministerio del Trabajo (MDT) no tiene un mecanismo adecuado para controlar y vigilar el respeto de los derechos laborales de estos trabajadores a quienes no se les celebra contratos de trabajo.
- Que el MDT no reconoce que los socios de las plataformas digitales tengan una relación de dependencia con las plataformas, por lo que no se estaría vigilando el cumplimiento de derechos laborales de estas personas trabajadoras. El MDT solamente ha indicado a los socios de las plataformas digitales que deben acudir a un órgano judicial competente para lograr el reconocimiento de la relación laboral.
- Que existe un vacío normativo en Ecuador, debido a que el MDT no ha regulado las relaciones de trabajo entre los trabajadores de plataformas digitales y las plataformas digitales, a pesar de tener esta facultad, en virtud del artículo 23.1. del Código del Trabajo establece que: *“El Ministerio del ramo podrá regular aquellas relaciones de trabajo especiales que no estén reguladas en este Código, de acuerdo a la Constitución de la República.”*

Conclusiones

En Ecuador no existe una norma que regule las relaciones de trabajo entre los trabajadores de las plataformas digitales con las plataformas digitales. Esto ha ocasionado

que las plataformas digitales se vean en la libertad de utilizar contratos mercantiles de adhesión para contratar a personas que, en virtud del artículo 8 del Código del Trabajo, trabajan con las plataformas digitales en situación de precarización.

Las plataformas digitales, utilizan contratos mercantiles para camuflar las relaciones laborales que tienen con estas personas trabajadoras, para así no tener que cumplir con la normativa laboral vigente en el ordenamiento jurídico ecuatoriano y obtener ganancias a costa de la explotación y la vulneración de derechos de los trabajadores de las plataformas digitales.

El uso de este modelo de contrato, ha cambiado el mercado laboral y ahora se ha dejado de emplear directamente a los trabajadores en respeto de las normas del Código del Trabajo, y se ha optado por contratarlos a través de estos contratos mercantiles de adhesión para obtener mayores ganancias y así poder competir contra las plataformas digitales que utilizan esta modalidad contractual, que desconoce la relación laboral con sus trabajadores y precariza la situación de las personas que realizan tareas y actividades para las plataformas digitales.

El hecho de que las plataformas digitales nieguen la relación laboral con los socios de las plataformas digitales impide que las autoridades del trabajo realicen inspecciones y por lo tanto no puede vigilar el cumplimiento de los derechos laborales de estos trabajadores.

Las personas que se dedican a trabajar con las plataformas digitales, no tienen los recursos necesarios para presentar demandas en los juzgados de lo laboral, para que el juez de lo laboral declare la existencia de una relación laboral entre ellos y la plataforma digital para la que trabajan, incluso en los casos en los que los trabajadores inicien esta vía, no contarían con las pruebas y los elementos necesarios para probar la relación laboral, ya que no tienen acceso a los contratos suscritos con las plataformas digitales y, los inspectores del trabajo no pueden realizar inspecciones que les permitan recopilar evidencias para probar su relación laboral encubierta y precarizada.

d) Caso Trabajadoras Sexuales del Centro Histórico del Distrito Metropolitano de Quito. (octubre 2021)

Trabajadoras sexuales desde hace muchos años, ejercen el trabajo sexual en el Centro Histórico de Quito, sin embargo, existió preocupación respecto a una posible reubicación, esto, debido a que la Secretaría de Seguridad del Municipio de Quito, indicó

que desean efectuar un programa de limpieza del Centro Histórico, y que, por lo tanto, no será posible permitir trabajar a las trabajadoras sexuales en esa zona.

Ante esto, las trabajadoras sexuales acudieron a la DPE para solicitar su intervención para continuar trabajando en el sector, considerando que tienen sus espacios de trabajo, clientes y credenciales que les permite trabajar regularmente. Este trabajo sexual es la única fuente de ingresos que tienen estas personas, la cual les permite tener una vida digna a ellas y sus familias.

La DPE a través de un pronunciamiento defensorial, ha indicado su preocupación respecto a que las autoridades municipales de Quito han tomado decisiones afectando a las personas trabajadoras sexuales del centro histórico de la ciudad, queriendo reubicarlas en un espacio en el que ya trabajan otras personas trabajadoras sexuales y que no brinda las seguridades y condiciones necesarias para el desempeño de sus labores.

De igual forma, la DPE al amparo de lo determinado en el artículo 12 de la Ley Orgánica de Garantías y Control Constitucional, interpuso un Amicus Curiae en una acción constitucional impulsada por personas trabajadoras sexuales de la Asociación de hecho “Visión para el Futuro” en contra del Municipio del Distrito Metropolitano de Quito. De esta acción, se cuenta con sentencias de primera y segunda instancia, a favor de las trabajadoras sexuales. En la actualidad, la DPE se encuentra realizando el seguimiento al cumplimiento de la sentencia expedida en la mencionada acción de protección.

Conclusiones

En el caso de las trabajadoras sexuales del Centro Histórico de Quito, se evidencian posibles vulneraciones a los derechos al trabajo y el consiguiente derecho a la vida digna, lo que puede originar que las trabajadoras sexuales ya no puedan ejercer su trabajo y que no puedan acceder a los valores necesarios para su sustento y el de sus familias. Las personas trabajadoras sexuales no cuentan por lo general con una infraestructura física para realizar su actividad económica y por ende regularizarse. Por lo tanto, ante la omisión del Municipio de Quito de establecer planes o proyectos que les permitan desarrollar la actividad laboral de una forma regularizada, se concluye que el Municipio de Quito ha trasgredido el derecho constitucional al trabajo.

Es necesario que las autoridades del Municipio del Distrito Metropolitano de Quito elaboren el plan integral de regularización de la actividad que realizan las trabajadoras sexuales en el Centro Histórico, conforme a lo dispuesto por la Unidad

Judicial Penal con Sede en la Parroquia Quitumbe del Distrito Metropolitano de Quito, Provincia de Pichincha, para que el documento garantice el derecho al trabajo de las personas trabajadoras sexuales.

e) Vulneraciones al derecho a la sindicalización

A pesar de que se reconoce sobre la importancia de la libertad sindical, tanto en instrumentos jurídicos internacionales y nacionales, en la práctica, en Ecuador no todas las personas trabajadoras logran ejercer este derecho. La DPE ha podido evidenciar como los empleadores de plantaciones bananeras han mantenido prácticas que limitan la libertad de sindicalización. La precaria situación de las condiciones de trabajo, la existencia de listas de personas trabajadoras que han denunciado a sus empleadores y que han sido desvinculadas de sus lugares de trabajo impiden que estas sean contratadas en otras empresas, la persecución y despidos de dirigentes sindicales, el requisito de por lo menos 30 trabajadores por empresa para constituir legalmente asociaciones, y la falta de una normativa que permita a los trabajadores constituir sindicatos por rama, son algunas de las barreras que obstaculizan e impiden la consolidación de organizaciones de trabajadores y trabajadoras que defiendan sus derechos.¹¹

La situación vulnerable en la que se encuentran las personas trabajadoras, producto de la violación permanente y sistemática a sus derechos, reafirma la necesidad de que se cumpla la sentencia expedida por la Sala Especializada de lo Penal, Penal Militar, Penal Policial y Tránsito de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha en el proceso No. 17981-2020-02407 en la que se dispone al Ministerio del Trabajo:

- Aplicar en casos análogos las normas previstas en el artículo 326, numerales 7 y 8 de la Constitución de la República del Ecuador y en los Convenios 87, 98, 110 y 141 de la OIT, referentes a la libertad sindical, a las plantaciones y a los trabajadores rurales.
- Reglamentar el ejercicio del derecho a la libertad de organización sindical por rama de actividad, a fin de que hechos de esta naturaleza no se repitan.

¹¹ Gabriel André Otero Trujillo. (2021). SINDICALIZACIÓN POR RAMA DE ACTIVIDAD EN ECUADOR. <https://sindicalizacionporrama.com/wp-content/uploads/2023/07/OTERO-TRUJILLO-SINDICALIZACION-CORREGIO-A-NOVIEMBRE-12-2021-final.pdf>

- Abstenerse de restringir o limitar derechos relacionados a la libertad sindical de otras organizaciones que soliciten registro por rama de actividad, que se encuentren en las mismas condiciones y circunstancias que las analizadas en este caso.
- Observar y aplicar directa e inmediatamente, en sus actuaciones y decisiones, los Convenios 87, 98, 110 y 141 de la OIT y las normas constitucionales citadas en este fallo.

Por lo tanto, es necesario el cumplimiento íntegro de la mencionada sentencia para que el Ministerio del Trabajo no obstaculice la constitución de organizaciones sindicales por rama que se dediquen a la promoción y defensa de los derechos de las y los trabajadores de sectores en los que no se pueden conformar organizaciones sindicales en cumplimiento de lo determinado en el artículo 443 del Código del Trabajo, por no contarse con treinta trabajadores en relación de dependencia con un mismo empleador.

De igual forma, el Ministerio del Trabajo debe permitir a los trabajadores autónomos e informales constituir organizaciones sindicales, ya que las políticas económicas regresivas en derechos y la flexibilización laboral han producido que múltiples personas se encuentren en el sector informal de la economía y del trabajo. Estas condiciones no pueden ser justificantes para limitar su derecho de asociación. Es necesario recordar que dentro del sector informal las personas trabajadoras se encuentran en una situación de vulnerabilidad, sin las garantías de ejercer plenamente sus derechos. A su vez, en Ecuador, ni la Asamblea Nacional, ni el Ministerio del Trabajo han regulado el trabajo autónomo o informal. Por lo que la situación de estos trabajadores es bastante precaria.¹²

La organización en sindicatos de la economía informal permite consolidar una voz sindical fuerte y unida, permitiendo el acceso a la representación y el reconocimiento en todos los niveles. Asimismo, una organización sindical permite que las personas trabajadoras refuercen su poder y confianza de cara a la negociación colectiva, en su lucha por formalizar su trabajo.¹³

12 *Ibidem*.

13 OIT. (2019). Organizar en sindicatos a los trabajadores de la economía informal. Una guía para los sindicatos. https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_dialogue/---actrav/documents/publication/wcms_711056.pdf

La Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones de la OIT en las Observaciones adoptadas en 2016 y publicadas en la 106ª reunión CIT de 2017 realizó una observación respecto al cumplimiento del Estado de Ecuador al artículo 2 del Convenio OIT No. 087. La Comisión consideró que, la exigencia de un número mínimo de treinta trabajadores para constituir sindicatos en países cuyas economías se caracterizan por la prevalencia de pequeñas empresas obstaculiza la libre constitución de organizaciones sindicales.

En el Caso núm. 3148 (Ecuador), el Comité de Libertad Sindical en el Informe provisional núm. 381 de marzo de 2017 invitó al Consejo de Administración de la OIT que apruebe la siguiente recomendación para el gobierno ecuatoriano:

Asegurar que su legislación cumpla con los principios de libertad sindical en relación con el número mínimo de trabajadores afiliados exigido para poder conformar una organización sindical a nivel de empresa y con la posibilidad de conformar organizaciones de primer grado que reúnan a trabajadores de varias empresas.

De acuerdo con lo expuesto, en Ecuador existen personas trabajadoras que no pueden acceder a la sindicalización, en razón a que los empleadores para los cuales ellas trabajan no tienen el número de treinta trabajadores bajo un mismo empleador. También, se encuentran impedidas de conformar organizaciones sindicales las personas trabajadoras autónomas o informales que no tienen una relación de dependencia con un empleador. Por estas razones, el Ministerio del Trabajo no permite el registro de esas organizaciones sindicales. Este impedimento de conformar organizaciones sindicales un efecto negativo en los derechos de estos trabajadores, quienes no pueden constituir estos sindicatos que luchen por sus derechos y sean quienes pongan altos a los abusos de los empleadores o que negocien mejores condiciones para los trabajadores.

En la práctica, en el Ecuador únicamente se garantizan los convenios colectivos por empresa y los convenios nacionales sobre la fijación al salario básico unificado. En cuanto a la negociación colectiva por rama, se debe mencionar que existe norma expresa. El artículo 252 del Código del Trabajo vigente señala que:

[...] Cuando el contrato colectivo haya sido celebrado por las dos terceras partes tanto de empleadores como de trabajadores organizados dentro de una misma rama de la industria y en determinada provincia, será obligatorio para todos los empleadores y trabajadores de la industria y provincia de que se trate, si así se resolviera por Decreto Ejecutivo (...)

En tal razón, para permitir que se efectúe la negociación colectiva por rama, se debe permitir la constitución de sindicatos por rama que pueda efectuar este tipo de negociación contemplada en el Código del Trabajo. De lo contrario, esta disposición normativa sería inaplicable y los trabajadores que no pueden constituir sindicatos por rama no podrían acceder a la negociación colectiva, violando lo determinado en el Convenio OIT No. 154.

Conclusiones

Es necesario que el Ministerio del Trabajo expida una norma que permita la conformación de las organizaciones sindicales por rama y el acceso a la sindicalización por rama en el trabajo informal o autónomo, pues esto permitirá a los trabajadores y trabajadoras entablar diálogos con las autoridades competentes, así como los empleadores del caso, para exigir mejores condiciones laborales y la garantía del goce efectivo de los derechos.

Asimismo, es necesario que la Corte Constitucional seleccione la sentencia expedida por la Sala Especializada de lo Penal, Penal Militar, Penal Policial y Tránsito de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha, mediante la cual expidió la sentencia de la acción de protección No. 17981-2020-02407 para que las y los jueces que conozcan casos, en los que se impida a los trabajadores acceder a la sindicalización por rama, tutelen estas vulneraciones de derechos, en los que el Ministerio del Trabajo las niegue, fundamentado en una norma legal que no es acorde a las normas internacionales de derechos humanos y a los criterios de la OIT.

Finalmente, la DPE considera necesario que el estado ecuatoriano:

- Adopte las acciones y políticas públicas necesarias, para garantizar que las personas trabajadoras del país accedan a salarios y remuneraciones que les permitan cubrir el valor de la canasta básica familiar, y tener una vida digna y no ser víctimas de formas de esclavitud moderna;
- Realice reformas normativas, que permitan la sindicalización por rama en el país, lo cual permitirá que las personas trabajadoras puedan conformar organizaciones sindicales con un mismo empleador, sin cumplir lo establecidos en la norma que es 30 trabajadores. Esto permitirá cuenten

con mayor representación en defensa de sus derechos laborales y les posibilite salir de la pobreza;

- Capacite a los trabajadores en situación de pobreza y exclusión, respecto a sus derechos laborales y que genere acciones, normas y políticas que permitan a estos denunciar los abusos de sus empleadores, garantizando el respeto de sus derechos laborales y la posibilidad de acceder a una vida digna;
- Regule a través del Ministerio del Trabajo, la relación laboral de los trabajadores de plataformas digitales y de las personas que ejercen el trabajo sexual, de tal manera que accedan a iguales derechos que los trabajadores en relación de dependencia. Entre ellos, el derecho a la seguridad y salud en el trabajo y el derecho a la seguridad social.
- Realice a través del Ministerio del Trabajo y el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, controles e inspecciones de trabajo para verificar el respeto de los derechos laborales en todos los sectores del país, especialmente en plantaciones agrícolas y bananeras.

Referencias

- Arcos, F. [Federico] (2017). “Globalización, pobreza y esclavitud contemporánea: una mirada cosmopolita”. En Pérez, E. [Esteban] (Dir.), *El derecho ante las formas de esclavitud*.
- Banco Interamericano de desarrollo. (2023). Ciudades sostenibles, Mejorando vidas en Ecuador: Vivienda social inclusiva. Recuperado de <https://blogs.iadb.org/ciudades-sostenibles/es/mejorando-vidas-en-ecuador-vivienda-social-inclusiva/#:~:text=Aunque%20ALC%20es%20la%20regi%C3%B3n,los%20hogares%20de%20menores%20ingresos>
- Comisión Interamericana de Derechos Humanos. (CIDH). (2021). Derechos económicos, sociales, culturales y ambientales de personas afrodescendientes. Estándares Interamericanos para la prevención, combate y erradicación de la discriminación racial estructural. <https://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/DESCA-Afro-es.pdf>
- Corte Interamericana de Derechos Humanos. (Corte IDH). (2009). Sentencia del Caso Perozo y otros vs. Venezuela, Excepciones preliminares, fondo, reparaciones y costas, 28 de enero de 2009, Serie C, núm. 195.
- Corte Interamericana de Derechos Humanos. (CIDH). (2016). Sentencia del Caso Trabajadores de la Hacienda Brasil Verde vs. Brasil. Excepciones preliminares, fondo, reparaciones y costas. 20 de octubre de 2016. Serie C, núm. 318.
- Defensoría del Pueblo del Ecuador. (DPE). (2019). *Informe de verificación de derechos humanos. La indigna situación de familias que viven dentro de las haciendas de abacá de la empresa japonesa furukawa plantaciones c.a. del ecuador*. Recuperado de <http://repositorio.dpe.gob.ec/handle/39000/2260>
- Gabriel André Otero Trujillo. (2021). *Sindicalización por rama de actividad en ecuador*. <https://sindicalizacionporrama.com/wp-content/uploads/2023/07/OTERO-TRUJILLO-SINDICALIZACION-CORREGIO-A-NOVIEMBRE-12-2021-final.pdf>
- Instituto Nacional de Estadística y Censos. (enero, 2023). Encuesta Nacional de Empleo, Desempleo y Subempleo (ENEMDU). Diciembre 2022. Recuperado de: https://www.ecuadorencifras.gob.ec/documentos/web-inec/POBREZA/2022/Diciembre_2022/202212_Boletin_pobreza.pdf
- Instituto Nacional de Estadística y Censos. (abril, 2023). Estadísticas Laborales – abril 2023. Recuperado de <https://www.ecuadorencifras.gob.ec/estadisticas-laborales-abril-2023-2/>
- Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura. (2023). *2022 América Latina y el caribe: Panorama regional de seguridad alimentaria y nutricional 2022*. Recuperado de <https://www.fao.org/3/cc3859es/cc3859es.pdf>
- Oficina del Alto Comisionado para los Refugiados. (enero, 2023). Ecuador: Informe Operacional 2022 en Resumen, N.1. Recuperado de <https://reliefweb.int/report/ecuador/acnur-ecuador-informe-operacional-2022-en-resumen-n1-enero-2023>
- Oficina del Alto Comisionado para los Refugiados. (marzo, 2023). Ecuador: Refugiados y migrantes enfrentan barreras entrelazadas para su integración en Guayaquil, a pesar de oportunidades. Recuperado de <https://www.acnur.org/noticias/ecuador-refugiados-y-migrantes-enfrentan-barreras-entrelazadas-para-su-integracion-en>

- Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos. (2002). La Abolición de la Esclavitud y sus Formas contemporáneas. <https://www.ohchr.org/documents/publications/slaverysp.pdf>
- Organización Internacional del Trabajo (OIT). (2019). Organizar en sindicatos a los trabajadores de la economía informal. Una guía para los sindicatos. https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_dialogue/---actrav/documents/publication/wcms_711056.pdf
- Ministerio de Inclusión Económica y Social. (febrero, 2023) Informe del Estado Situacional del Servicio de Cuidado Gerontológico Integral para Personas Adultas Mayores provisionado por el MIES y Entidades Cooperantes. Recuperado de <file:///C:/Users/leonardo.ordonez/Downloads/2023%20INFORME%20PAM%20ENERO.pdf>
- Palán, D., Guerrero R.M., Molina S., Arregui, R., Maldonado, M., Tutivén, H., & Arguello E., (2021). *Apuntes sobre el Sistema de Seguridad Social en el Ecuador. Superintendencia de Bancos – Ecuador.* <https://www.superbancos.gob.ec/bancos/wp-content/uploads/downloads/2021/12/Apuntes-sobre-el-sistema-de-seguridad-social-en-Ecuador.pdf>
- Servicio de Rentas Internas del Ecuador. (SRI). (2021). *Establecimientos de furukawa plantaciones c.a. del Ecuador.* <https://srienlinea.sri.gob.ec/sri-en-linea/SriRucWeb/ConsultaRuc/Consultas/consultaRuc>